



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO :  
ORIGEN, EVOLUCION Y CRISIS

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA :

**JOSE LUIS MARTINEZ GARZA**

MEXICO, D. F.

1988



## **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.

I N T R O D U C C I O N

La idea de realizar este trabajo surgió, lo confesamos, de la -- impotencia de la que eramos sujetos en nuestros primeros años en la Facultad de Derecho, y que aún no podemos superar del todo, -- para analizar el fenómeno político y sus múltiples implicaciones: La regulación de la vida social a través de un sistema normativo de creciente complejidad, el origen de los movimientos sociales y su efecto sobre el sistema político, la acción del fenómeno económico sobre las naciones y la interrelación de sus efectos en la comunidad internacional, en fin, el conocimiento de lo político -- se nos presenta como una idea a la que no podemos encontrar contornos precisos, absolutos, permanentes.

La incertidumbre que vive el mundo en la actualidad hace aún más difuso el contenido y alcance de lo político, esta idea se materializa, sin embargo, en dos instituciones: Estado y Sociedad -- Civil, ambos conceptos se nutren recíprocamente. El Estado se crea como ordenación de la vida social, hallando así la justificación plena de su existencia. El tejido social se enriqueció -- merced a la actividad estatal, se extendieron los beneficios de la educación, se elevaron los niveles de bienestar.

La Crisis económica es el catalizador que invierte los papeles, el Estado deja de ser benefactor de la sociedad y, es la acción directa de esta, la que induce los cambios políticos. En el --

Estado. El mundo sumido en la incertidumbre y la desesperación -- busca nuevas alternativas. El Capitalismo se recompone. Acometer el estudio de las ideas políticas es, en la actualidad, tarea fundamental, pensar y repensar el origen eidético de las instituciones políticas, cobra nueva actualidad en escenarios que ven renacer concepciones que se consideraban superadas. El Conservadurismo vuelve por sus fueros como consecuencia del aparente fracaso -- del Estado Social y del Estado Fiscal, sus vertientes política y económica abrevan en manantiales ideológicos del siglo XIX. El Pensamiento de John Locke se revive, se analiza nuevamente a - - - Tocqueville, son artífices intelectuales del neoconservadurismo -- norteamericano: Bell, Lipset, Kristol. Adam Smith y su "Discurso sobre la Riqueza de las Naciones" son revalorizados, Friedman y Hayek tratan de encontrar una nueva coherencia al liberalismo económico. ¿Podrá acaso la sociedad moderna tolerar un retroceso histórico tan significativo?.

La discusión sobre la redefinición del alcance y contenido de la democracia actualiza el pensamiento Roussoniano. La sociedad quiere más democracia, su actuación rebasa los esquemas representativos, hoy más que nunca, nos preguntamos, ¿Como encontrar el medio perfecto entre la democracia ateniense y el moderno sistema representativo?

La izquierda sumida en el marasmo ideológico provocado por la imposible actualización de los esquemas marxistas parece hallar nueva fuerza nutriéndose de los estratos sociales descontentos no so-

plano teórico esta inversión de la realidad, se manifiesta en la crisis de la Teoría Estatal y el auge de la sociología política.

Analizar la situación actual del Estado y su perspectiva futura -- implica necesariamente la comprensión de su evolución histórica. Por ello la primera parte de este trabajo se avoca, en forma sucinta, a trazar los momentos evolutivos principales de la Evolución Estatal. En el Primer Capítulo analizamos las causas del nacimiento del Estado moderno y su trayectoria ascendente en las ideas políticas, de la gloria del Estado en el absolutismo al predominio de la razón humana impuesta por el iluminismo francés, que destruiría el despotismo monárquico erigiendo una nueva estructura política: El Estado Liberal-Burgués o de Derecho.

En el segundo Capítulo estudiamos como de la negación de los ideales libertarios de la Revolución Francesa, producida por el feroz impacto del fenómeno capitalista sobre la sociedad, surge una alternativa política que busca el redimensionamiento y equilibrio de las libertades burguesas, sujetando éstas, a las necesidades del bienestar colectivo, convertido en valor político supremo.

Surge así el Estado Social como protector de las clases sociales -- más desfavorecidas, la búsqueda del bienestar social lo hace adquirir un papel definido en el mercado, el Estado interviene en la economía, nace el Estado Fiscal o empresario, la racionalidad económica produce finalmente la ruptura del nuevo esquema, el fenómeno económico no puede ajustarse al mercado político creado por el

cidos. Es la síntesis perfecta y murable de nuestra evolución -- histórica y muestra realidad social. Es precisamente esa nueva - concepción política la que analizamos en el capítulo IV de este - trabajo.

Finalmente estudiamos en el V y último capítulo la proyección jurídica del ideal social mexicano al analizar el contenido de los artículos 3o., 4o., 25, 26, 27, 28 y 123 de nuestra Constitución, no sin aludir al impacto, que los cambios políticos y el proceso de reestructuración capitalista que vive el mundo, produce en -- nuestras instituciones jurídicas, concibiéndose al derecho como - instrumento de cambio social y palanca de evolución política constante.

El nuevo proyecto político inserto en el texto constitucional, -- merced a la reforma de 1983, redefine el papel del Estado en el - ámbito económico nacional y da las bases estructurales, de ahí -- que se le halla bautizado como el "Cambio Estructural", para iniciar un proyecto de desarrollo y crecimiento económico. El nuevo proyecto político rompe con esquemas tradicionales en diversas -- áreas, pretende recomponer el pacto social, nuestra realidad política se complica, las posiciones ideológicas están claramente marcadas, es la oportunidad de la democracia, si no se toma esa oportunidad el futuro será aún más incierto.

El intervencionismo a través del cual el Estado cumplía los mandatos constitucionales de procurar la justicia social se abandona, -

lo por la reducci3n de sus niveles de vida, sino por la miseria - que en muchas partes del mundo empieza a se1orear. Ante el descon- tento social los estratos tradicionales, clero, ej3rcito, alta bur- guesía, alta burocracia recelan, el Imperialismo, fortalecido, -- vuelve a ser su aliado. De no hacer profesi3n de fé por la demo- cracia el fantasma de la violencia y sus consecuencias, la dicta-- dura el facismo, reaparecerán.

En la Segunda Parte de esta tesis nos avocamos al Estudio del Es-- tado Social de Derecho Mexicano. Se analiza en el Capítulo III el tránsito hist3rico de la idea social en nuestro constitucionalismo.

Encontramos en nuestro siglo XIX la búsqueda de un pueblo por su - definici3n política, lucha marcada por la oposici3n al progreso de los estamentos coloniales, y que ha trascendido a nuestra historia contemporánea.

En la lucha liberal y la hazaña juarista nos encontramos a noso--- tros mismos como autentica naci3n. La paz porfiriana hace arrai-- gar en nuestra patria el proceso capitalista. El apotegama positi- vista, 3rden paz y progreso le significan a la naci3n represión, - desasosiego y miseria. La Revoluci3n Mexicana arrastra al pueblo entero, convulsiona a la sociedad, nos trae finalmente un nuevo -- 3rden. Orden plasmado en la concepci3n inovadora de la Constitu- ci3n de 1917 y determinado por la inclusi3n en ella de unos Dere- chos Humanos que se integran con las libertades individuales y los derechos sociales, protectores de los grupos humanos mas desfavore

la racionalidad económica se impone. La vigencia del Estado Social determinaba la viabilidad de nuestro sistema político, la crisis del intervencionismo estatal obliga al cambio, el presidencialismo, el corporativismo y el sistema de partidos requieren de una profunda redefinición, vivimos épocas de transición.

Culminamos este trabajo, con un apartado conclusivo, con él, como podrá percatarse el lector, se recapitula el contenido de la tesis y se obtienen también conclusiones, a las que no podríamos calificar como finales por que hacerlo haría nugatorio el carácter dinámico de la política y su materialización en la institución estatal. Pretendemos en síntesis, dar coherencia al objeto de estudio planteado: "El Estado Social de Derecho: Origen, Evolución y Crisis".

Son muchas las ideas que se agitan en la mente y que quedan en el tintero, espero que quien lea este trabajo sea testigo de su futuro desarrollo.



I N D I C E

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO: ORIGEN, EVOLUCION Y CRISIS.

PRIMERA PARTE: LA EVOLUCION HISTORICA DEL ESTADO

CAPITULO I: La Evolución Histórica del Estado

I.	El surgimiento del Estado Moderno	1
II.	El Estado Monárquico	4
III.	La Transición del Estado Monárquico del Estado absolutista	10
	A) Causas Económicas del Absolutismo	10
	B) Causas Religiosas del Absolutismo	12
	C) Causas Políticas del Absolutismo	12
	D) Construcciones Doctrinales que Justificaron el Absolutismo	13
IV.	El Nacimiento del Liberalismo	18
V.	La Ilustración y el Liberalismo Aristocrático	21
VI.	El Liberalismo Revolucionario	29
VII.	Las Revoluciones Liberal-Burguesas y el Fin de las Instituciones Monárquicas	33
VIII.	El Estado de Derecho	41
	A) El Imperio de la Ley en el Estado de Derecho	44

B)	Los Derechos Fundamentales del Hombre en el Estado de Derecho	47
C)	Estado de Derecho y Forma Política	48
IX.	El Surgimiento del Estado Social de Derecho	50
 <u>CAPITULO II: El Estado Social Dentro del Proceso Gene- ral del Capitalismo</u>		 56
I.	La Crisis del Estado Liberal	56
A)	Nuevas Industrias y Técnicas Industria- les	60
B)	La Afirmación del Movimiento Obrero	61
C)	Colonialismo y Concentración del Capi- tal: La Edad del Imperialismo	64
II.	De la Primera Guerra Mundial a la Crisis de - 1929 - 1933	67
III.	El Modelo Económico Keynesiano y el New Deal Norteamericano	71
IV.	Una respuesta a la Incertidumbre: El Sistema de Seguridad Social ideado por William Beveridge	77
V.	De la Segunda Guerra Mundial a la Crisis Ac- tual	90
VI.	La Prosperidad de la Post-guerra	93
VII.	La Crisis Actual	94
A)	La Redefinición de las Tendencias Polí- ticas y las Estructuras de Poder	99
1.	La Nueva Derecha	99

1.1	Las Tesis Ideológicas Fundamentales del Neoconservadurismo	99
1.2	La Estrategia Neoconservadora	102
2.	La Redefinición Política del Bloque Socialista	103
B)	La Reestructuración de los Aparatos Productivos Nacionales	105

SEGUNDA PARTE: EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO MEXICANO

CAPITULO III:	<u>La Idea del Estado Social en el Constitucionalismo Mexicano</u>	107
I.	La Constitución del Estado	107
II.	Las Ideas Sociales en la Lucha por la Independencia Mexicana	111
III.	La Constitución Federal de 1824	121
IV.	La Lucha entre el Progreso y el Retroceso Político	125
V.	El Poderío de la Iglesia y la Debilidad del Estado Mexicano	139
VI.	La Constitución de 1857: Inicio de la Consolidación del Estado Mexicano	142
VII.	El Porfiriato: La Consolidación del Estado Mexicano	160
VIII.	La Revolución Social Mexicana	164

CAPITULO IV:	<u>La Constitución Mexicana de 1917:</u>	
	<u>Irrupción de la Idea Social en el</u>	
	<u>Constitucionalismo Moderno</u>	178
I.	La Nueva Constitución	189
II.	Los Derechos del Hombre en la Constitución de 1917	191
CAPITULO V:	<u>Caracterización Constitucional del Estado Social de Derecho Mexicano</u>	193
I.	Preceptos Constitucionales que dan forma y contenido al Estado Social de Derecho Mexicano	193
II.	El Proyecto Educativo Nacional y la Democracia Social Mexicana (Artículo 3o. Constitucional)	201
A)	El Proyecto Educativo Nacional	201
B)	El Concepto de Democracia Social Postulado en el Artículo 3o. Constitucional	226
III.	Estado Social, Familia, Vivienda y Protección de la Salud (Artículo 4o. Constitucional)	227
A)	Estado Social y Familia	227
B)	El Derecho a la Protección de la Salud	230
1.	El Sistema Nacional de Salud	236
C)	El Derecho a la Vivienda	240
1.	El Derecho de los Trabajadores a la Vivienda	240

2.	El Mínimo de Vivienda	247
3.	El Derecho de toda Familia a la Vi- vienda	248
IV.	La Rectoría Económica del Estado (Artículo 25 Constitucional)	254
A)	El Nuevo Derecho Constitucional Económi- co y la Rectoría Económica Estatal	254
B)	Concepto de Rectoría Estatal del Desarro- llo Económico	263
C)	Empresa Pública	271
D)	Áreas Prioritarias y Estratégicas	278
V.	Estado Social y Planeación Democrática. (Artícu- lo 26 Constitucional)	284
A)	Planeación Democrática y Sistema Nacio- nal de Planeación	284
1.	Principios y Criterios que Rigen la Planeación Democrática	287
2.	Democracia y Planeación	290
3.	Sistema Nacional de Planeación Demo- crática	291
a)	Etapas del Proceso de Planeación	293
b)	Ubicación y Definición de las - Vertientes del Proceso de Pla- neación	294
c)	Esencia Normativa de la Planea- ción	295

VI.	La Propiedad como Función Social y la Reforma Agraria en México. (Artículo 27 Constitucional)	298
A)	La Idea de la Propiedad como Derecho Fundamental del Hombre	298
B)	La Propiedad como Función Social	301
C)	El Régimen Triangular de la Propiedad	304
D)	Desarrollo Rural y Reforma Agraria Integral	309
E)	La Justicia Agraria en México	317
F)	Reestructuración de la Justicia Agraria - Mexicana	322
VII.	Regulación del Abasto y Protección al Consumidor (Artículo 28 Constitucional)	325
A)	Regulación del Abasto	325
B)	Protección al Consumidor	332
VIII.	El Derecho Mexicano del Trabajo, Previsión y Seguridad Social. (Artículo 123 Constitucional)	336
A)	Nacimiento y Evolución del Derecho Mexicano del Trabajo	336
B)	Previsión Social	339
C)	Seguridad Social	342
	Conclusiones	346
	Bibliografía	374
	Bibliografía Extranjera	382
	Artículos Consultados en Publicaciones Periódicas	383
	Legislación	385

**PRIMERA PARTE:**

**LA EVOLUCION HISTORICA DEL ESTADO**

**CAPITULO I :**

**LA EVOLUCION HISTORICA DEL ESTADO**



## CAPITULO I

LA EVOLUCION HISTORICA DEL ESTADOI. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

El ideal universalista del pensamiento político medioeval se concretaba a un postulado fundamental:

"La humanidad es un cuerpo místico, forma un solo pueblo, se encuentra unida por lazos íntimos, se presenta en este mundo la Universi--tas más vasta y constituye, este gran Imperio Universal, a la vez espiritual y temporal, al que se designa Ecclesia Universalis o como República Generis Humani. Puesto que tiene un ideal único, presupone una sola y un unicus principatus" (1)

Esta concepción política y religiosa del mundo cristaliza a principios del siglo IX con la formación del Imperio Carolingio y posteriormente a finales del siglo X con la fundación por Otón el Grande del Sacro Imperio Romano Germánico. (2)

Este ideal universalista que en su expresión política acentuaba el poder de dominación del príncipe elevándolo al rango de Emperador, se fué resquebrajando paulatinamente para dar paso al nacimiento de los Estados Nacionales.

- 
- (1) De la Cueva Mario, "La Idea del Estado", Editado por UNAM, México 1986, Pags. 45 a 48.
- (2) Touchard Jean, "Historia de las Ideas Políticas" Editorial Tecnos Madrid España, 4a. Edición.

El proceso de debilitamiento del poder Imperial se inicia con la firma del tratado de Verdún en el año 843, en virtud del cual Carlo Magno dividía su Imperio entre sus tres hijos, situación que, aunada a la creación de nuevas formas de gobierno territorial como las marcas, ducados y condados, originarían en corto plazo el sistema feudal europeo.

Hecho de gran relevancia fué sin duda la derrota que sufriera Otón "El Grande", Emperador Romano-Germánico por las armas de un rey Franco, Felipe Augusto, apodado "El Hermoso" y que contribuyó al nacimiento del sentimiento nacional que sería determinante para la formación de los entonces incipientes Estados Europeos.

Hasta ese momento dos razones fundamentales detenían la integración de los Estados Nacionales:

1. Las pretensiones de dominio de los Estados supranacionales (Sacro Imperio Romano-Germánico), el Imperio en el ámbito político, y el Papado en ámbito religioso.
2. La atomización del poder en el régimen Feudal Medioeval.

Los Estados Europeos lograrán su integración nacional al obtener y ejercer su soberanía externa e interna.

Obtienen su soberanía externa al imponerse con las armas a las pretensiones de dominio del Sacro Imperio, haciéndola residir

en la persona del Rey.

Por la misma razón la fuerza del papado como factor de unidad de el mundo cristiano empezó a declinar llegando incluso a -- desaparecer.

La debilidad del papado motivada por el surgimiento del sentimiento nacional y por las pugnas y consecuentes cismas que se dieron en el seno de la Iglesia Católica, no pudo impedir que algunos monarcas se separaran de la obediencia a la "Ecclesia Universalis" y formaran credos o iglesias nacionales que sin - variar en su contenido católico obedecían solo a jerarcas religiosos nacionales cuya fidelidad al Rey era indiscutible.

La soberanía interna la conquistan los monarcas nacionales -- cuando logran sujetar a los señores feudales a la autoridad - real, logrando con ello la centralización de todos los poderes públicos en la persona del rey y delimitándose definitivamente los elementos constitutivos de los Estados Moderno: Pueblo, Territorio y Gobierno.

Así el Estado moderno nació monárquico, dándose estos procesos de reafirmación de la soberanía estatal en Francia e Inglaterra fundamentalmente.

## II. EL ESTADO MONARQUICO

Los modernos estados nacionales adquirieron como forma de -- gobierno la Monarquía. El siglo XVI es el siglo de los gran des descubrimientos y de la Reforma Religiosa, conoce aconte cimientos por los que merece el calificativo de el siglo del Renacimiento.

El desarrollo comercial auspiciado por el flujo de riquezas que del nuevo mundo llegan a la vieja Europa producen no sola mente una gran expansión económica sino también un gran cre- cimiento demográfico, situaciones ambas que propiciaron la - renovación de las ideas políticas, sin que, por otro lado, - se haya podido excluir de ellas la influencia del pensamien- to religioso.

La forma de Gobierno Monarquica encontró su justificación -- teórica en diversas construcciones doctrinarias.

Nicolas Maquiavelo, claro representante de la burguesía Ita-- liana, conocedor del mundo político, del que incluso fué par- ticipante, escribió hacia el año 1513 un tratado que versa sobre el ejercicio de el poder: "El Principe".

Dedicada a Lorenzo de Medicis, Duque de Urbino, la más famosa obra del político florentino es un cuerpo doctrinario consti--

tuido por observaciones y recomendaciones sobre la forma en que los príncipes deben procurarse el poder y más aún, como deben conservarlo.

Para elevarse al príncipe deberá ser "un hombre hábil o bien protegido por la fortuna". La constitución de un principado puede derivarse de una "feliz destreza" en conciliar, los favores de sus concudadanos; pero Maquiavelo se extiende más sobre su constitución por la fuerza, hipótesis más rica en enseñanzas.

De todas formas, señala el político florentino, el príncipe sólo mantendrá el poder por una virtud poco común, que es una energía brutal y prudentemente calculadora, ajena a cualquier preocupación ordinaria. Evitará cambiar las instituciones, y dejará tanto como sea posible, a sus subalternos, el cuidado de tomar medidas impopulares. Elegirá con cuidado a sus consejeros y evitará el cederles la menor parcela de autoridad; se dedicará tan sólo a defender y a extender su poder por todos los medios, incluso el crimen si fuera necesario, concluyendo que "vale más ser temido que ser amado". Pero, sin embargo, el príncipe debe cuidar su reputación; su fortaleza mayor es su pueblo. Maquiavelo reconoce así el poder que tiene la opinión pública, pero con el objeto de elaborar una teoría del manejo de esta opinión, que el sabe maleable, sensible a la fuerza y fácil de engañar. Por lo tanto la hipocresía se

convierte para el príncipe en un deber. "Su política se nos manifiesta como una sutil dosificación de brutalidad y disimulo" (3).

Maquiavelo se convirtió en un teórico de la razón de Estado y del poder por el poder mismo. Paralelamente al príncipe escribió otras dos obras que no se publicaron sino hasta el año 1519, "Discursos sobre la primera década de Tito Livio" y "Discurso sobre la reforma del Estado de Florencia".

El contenido de las obras políticas del florentino es eminentemente nacionalista. Las recomendaciones preescritas al gobernante en el "Príncipe" buscan además del favor del soberano, la constitución de un poder central cuya fuerza contrarreste la anarquía política que imperaba en la Italia del Renacimiento y las pretensiones de poder del papado Romano.

Maquiavelo desprecia el gobierno de los sacerdotes y pretende subordinar la religión al poder del Estado, reconociéndola como un factor de cohesión social, sin dejar de exaltar al Estado intentando secularizarlo.

Así pues, el Estado ocupa el centro del pensamiento Maquiavélico, pero no existe en él la preocupación de elaborar una verdadera teoría estatal.

---

(3) Touchard Jean, op. cit.

El análisis del fenómeno político que realiza Nicolás Maquiavelo es desde un punto de vista filosófico, Fatalista, ya que señala que: "Los hombres pueden secundar a la fortuna pero no oponerse a sus decretos", que son impenetrables (4).

El pensamiento maquiavélico halló su contraparte en el Humanismo cristiano del que fueron ilustres representantes Erasmo de Rotterdam y Tomás Moro. El humanismo cristiano exalta las virtudes cristianas de los príncipes y su contenido es pedagógico y moral.

Influído por esta corriente de pensamiento Jean Bodin, clérigo y político francés elabora su obra fundamental "Los Seis Libros de la República".

Bodino, trata de desentrañar cual es la naturaleza profunda del Estado, y aún más, analiza los regímenes de gobierno.

Define el humanista francés a la República como "El justo gobierno de varias familias y de lo que les es común, con Potestad Soberana".

Para Bodino la República se constituye cuando hay una comunidad entre las familias --pero no hay cosa pública si no hay algo en propiedad-- y una potestad soberana que una a los

---

(4) Touchard Jean, op cit.

miembros y partidos (5).

El pivote de la erudita construcción de los Seis Libros de la República lo constituye el concepto de soberanía.

Bodino la define como "poder absoluto y perpetuo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las Leyes".

Es perpetuo, a diferencia de cualquier comisión de poder limitada a un período determinado de tiempo.

Es un poder no delegado o delegado sin límite y condiciones.

Es inalienable y no está sujeto a prescripción. No está sometido a las leyes por que el soberano es la fuente del derecho (6).

Sin embargo "La potestad absoluta de los príncipes y señores soberanos no se extiende a las leyes de Dios y de la naturaleza". Cuando las órdenes del soberano prescriben actos en verdad contrarios a la ley natural, la desobediencia civil se convierte en ilícita, aunque la rebelión siga estando prohibida, pues para Bodino la Tiranía es, en mucho, preferible a la anarquía. Así la monarquía real concentra lo absoluto de la Soberanía y la libertad de los súbditos, esto es esencialmente la propiedad privada.

---

(5) Sabine George H. "Historia de la Teoría Política" Editorial Fondo de --  
Cultura Económica, Octav. Reimpresión, México 1982.

(6) Sabine George H. op cit.



Entre el pensamiento de Nicolás Maquiavelo y el de Juan -- Bodino hay una separación enorme.

El humanista francés, impregnado del humanismo cristiano y -- de la doctrina jurídica medioeval trata de encontrar para el Estado una racionalidad moral que se halle de acuerdo con -- los valores tradicionales. Es además un erudito que imprime a su obra un verdadero espíritu científico.

Después de recorrer a grandes rasgos las principales líneas de pensamiento político del siglo XVI podemos concluir como lo hace Jean Touchard, que presenta tres rasgos fundamentales.

1. Una marcada adhesión a la monarquía nacional como factor de unidad y cohesión social, en detrimento de las concepciones feudales y particularistas infra o supra-nacionales.
2. La secularización y racionalización paulatinas del pensamiento político favorecidas por la Reforma Religiosa Protestante.
3. El surgimiento de un patriotismo republicano que propicia la formación de una ideología de la libertad que tomará forma en la medida que vaya ascendiendo la conciencia burguesa.

### III LA TRANSICION DEL ESTADO MONARQUICO AL ESTADO ABSOLUTISTA

El Estado Nacional y Monárquico surgió como menos planteado por la necesidad de los pueblos europeos de lograr una verdadera cohesión social. En el monarca se centralizaron todas las funciones públicas y el poder político, estando sus actos limitados solamente por la ley divina y el derecho natural. La concentración del poder en la persona del Rey o señor soberano, encontró su justificación teórica en el concepto de "bien común", así la obligación moral de velar por el bienestar de súbditos y vasallos fué el transparente límite del poder Real.

El siglo XVII habría de favorecer el surgimiento del Absolutismo. Se trata de un siglo de crisis económicas, hambrunas, revueltas campesinas y de crisis políticas y religiosas que acarrearón la Guerra de los Treinta años (1618-1648) y la fronda (1648-1653).

A pesar de todo el Estado Monárquico sale fortalecido centralizándose aún más el poder y convirtiéndose por tanto en un Estado Absolutista.

#### A) Causas económicas del Absolutismo

En el siglo XVII se difunde en toda Europa la doctrina Mercantilista que postulaba que la riqueza nacional residía en la --

cantidad de oro y plata que cada país poseyera.

El Mercantilismo nació como reacción al estancamiento comercial de las naciones europeas y presentó tres características esenciales, industrialismo, proteccionismo y nacionalismo.

**Nacionalismo:** La doctrina mercantilista preconizaba del atesoramiento de metales preciosos (oro y plata) traídos de ultramar además del fomento de la producción nacional.

**Proteccionismo:** Porque se considera que las industrias deben estar protegidas contra la concurrencia Extranjera. El mercantilismo es una doble reacción contra el Universalismo y sobre todo contra el particularismo provincial y municipal.

**Industrialismo:** Bajo las Monarquías Absolutas nacen las grandes compañías industriales como fueron, la Compañía Holandesa de las Grandes Indias y otras.

Así pues, el Mercantilismo económico supuso y reclamó una política de autoridad y seguridad y además se constituyó en un poderoso agente de unidad nacional.

En una primera fase el mercantilismo se asoció a la llegada al poder de Isabel I de Inglaterra y Luis XIV, y en un segundo período a la disolución del propio poder absoluto ya que contribuyó a fortalecer a una clase social, la burguesía, que una vez adquirida la fuerza necesaria, derrocaría y destruiría el sistema político Monárquico.

#### B) Causas Religiosas del Absolutismo

Una de las principales causas que favorecieron el fortalecimiento del absolutismo fué el vivo recuerdo de las guerras de Religión, pues la mayoría de la población de los países desgarrados por ellas, sólo aspiraban a la paz, paz que en lo interno sólo el monarca podía garantizar.

El nacionalismo religioso que en Inglaterra constituyó la Iglesia Anglicana y en Francia la Iglesia Galicana, propiciaron un sentimiento de independencia y contribuyeron a centralizar el poder religioso en un ministro del culto nacional que indefectiblemente estaba asociado al poder del monarca, con lo que éste último extendía su poder, incluso a la conciencia de sus súbditos.

#### C) Causas Políticas del Absolutismo

La paz civil se había planteado como necesidad de primer orden para la sociedad europea del siglo XVII, por ello la presencia del monarca era asociada precisamente a la garantía de

Orden y progreso. Así por ejemplo, el recuerdo de la Fronda garantizó el éxito del reinado de Luis XIV.

Por otro lado, las guerras contra los demás estados europeos, producen un sentimiento nacionalista cuyo último beneficiario fué el monarca, cuyo poder estaba lejos de cuestionarse.

#### D) Construcciones Doctrinales que Justificaron el Absolutismo

El Absolutismo Monárquico del siglo XVII es en cierta forma - Anacrónico. En Inglaterra sufría ya muestras de descomposición mientras que Francia vivía sus días de Esplendor.

El Absolutismo Inglés conoció en Thomas Hobbes a uno de sus principales teóricos. Un teórico de transición entre el Monarquismo y el liberalismo.

La filosofía de Hobbes es esencialmente racionalista, considera a la política como una ciencia que ha de fundarse en justas nociones y rigurosas definiciones.

La obra política fundamental del filósofo inglés fué sin lugar a dudas el "Leviathan". En él define al Estado como a la "suma de los intereses particulares" y agrega: "Debe defenderse al ciudadano; este sólo abandona sus derechos al Estado para ser protegido. El Estado perdería su razón de ser si la seguridad no fuese garantizada, si la obediencia no --

fuera respetada" (7).

El Estado es quien fundamenta la propiedad: "Vuestra propiedad no es tal y no dura más que en tanto que place a la República" (8).

Todo ataque al estado es por consiguiente un ataque a la propiedad. El Estado es a la vez eclesiástico y civil. Ninguna autoridad espiritual puede oponerse al Estado. Nadie puede servir a dos señores.

El soberano es el órgano no sólo del Estado, sino también de la iglesia; ostenta en la mano derecha una espada y en la izquierda una cruz episcopal. De esta forma, se encuentran afirmados el poder y también la unidad del Estado.

Hobbes desde sus primeras obras critica, el principio de la separación de poderes, sosteniendo vigorosamente la tesis de la Soberanía absoluta. El soberano no tiene ningún límite exterior a su poder. Pero es soberanamente racional; por consiguiente no tiene el poder de hacer lo que quiera, a menos que desee hacer discutible su soberanía.

La doctrina Hobbesiana pretende defender el poder absoluto y

(7) Hobbes Thomas, "LEVIATAN, o la Materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil", Editorial Fondo de Cultura Económica, México -- 1982, Pags. 137 a 292.

(8) Hobbes Thomas, op cit.

en realidad no lo hace, al menos no en nombre del Derecho Di vino de los Reyes como lo hiciera Bossuet, sino en nombre -- del interés de los individuos, de la conservación y de la -- paz. Seculariza el poder y muestra su utilidad, no su ma-- jestad.

Hobbes es constructor de una especie de Monarquismo social, -- que en una perspectiva de conjunto marcha en el sentido del -- liberalismo.

El Absolutismo Francés durante la primera parte del siglo -- XVII contó más que con doctrinarios, con panfletistas, casi -- siempre redactores de manuales del perfecto monarca, poco ori ginales y llenos de halágos a los soberanos franceses.

Sin embargo, en la literatura política de la época se pueden encontrar obras realizadas por hombres que vivieron cerca -- del poder e incluso lo detentaron, escritos que más que ser de ciencia política constituyen verdaderas memorias del arte político. Ejemplo de ellas son las "Máximas del Estado" del cardenal de Richelieu, que pretendían justificar los excesos de la razón de estado, como valor político fundamental. Otra obra de las mismas características fue las "Memorias" de Paul Gondi, Cardenal de Retz.

Verdadero teórico del absolutismo Francés fué Jacobo Benigno Bossuet. Bossuet consideraba que la autoridad Real tenía cua-

tro caracteres:

1. La autoridad Real es sagrada: Los príncipes son los lugartenientes de Dios en la tierra.
2. La autoridad Real es paternal.
3. La autoridad Real es absoluta pero no arbitraria.
4. La autoridad Real está sometida a la razón: El príncipe debe actuar por la razón y no por la pasión o por humor.

En su "Política" Bossuet enumera los deberes de la Realeza -- hacia la religión y la justicia: "Cuando menos tiene el rey -- que dar cuentas a los hombres, mas tiene que dar cuentas a -- Dios..." (9).

Los esfuerzos teorizantes de Bossuet no pudieron impedir el -- ocaso del Absolutismo. Una serie de acontecimientos históri--cos habrían de marcar el fin de una era de la humanidad, la -- era del poder absoluto de los Reyes.

En Francia surge el movimiento Jansenista que estaba caracte--rizado por el rechazo a las pretensiones aristocráticas, a la centralización monárquica y a la estrecha alianza entre el -- catolicismo y el poder.

---

(9) Touchard Jean, Op Cit. Pags. 270 a 272.



Por otro lado, la revocación del Edicto de Nantes en 1685, - consuma el fracaso de la restauración de la unidad de la fé y produce la persecución y consecuente emigración de protestantes franceses que crean en los Países Bajos, en Alemania, y en Inglaterra, focos de ardiente oposición al absolutismo.

Se produce entonces en Francia una especie de oposición aristocrática, que si bien no comparte las tesis de la burguesía, critica los excesos de la Monarquía y exalta la necesidad de dar solución a la miseria del pueblo. Dentro de estos opositores aristócratas encontramos a Fenelón, Saint-Simón, Vauban y Boisguilbert.

Las crisis económicas de finales del siglo XVII, causadas en Francia por la desastrosa política económica de sus monarcas, así como las persecuciones religiosas fueron el catalizador - del ascenso de la conciencia burguesa que más tarde reclamaría su espacio de participación en las estructuras de poder.

IV. EL NACIMIENTO DEL LIBERALISMO

John Locke, considerado el primer teórico del gobierno de la burguesía fué ardiente defensor de la libertad del hombre -- frente a los reyes.

Para el primer teórico del liberalismo "La libertad ante el poder absoluto y arbitrario es tan necesaria para la preservación del hombre que da ella no podrá separarse.... Por que el hombre, careciendo de poder sobre su propia vida, no podrá por pacto o por propio consentimiento hacerse de nadie esclavo, ni ponerse bajo el poder absoluto y arbitrario de otro -- que aún pudiera quitarle la vida a su albedrío" (10).

Más adelante Locke señala: "El fin mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad", - definiéndose esta última como "El derecho que tiene el hombre sobre su vida, libertad y hacienda...."

Locke, heredero de la tradición Hobbesiana, cree en la existencia de un Estado de Naturaleza en donde el tránsito hacia la sociedad civil puede únicamente realizarse por un acuerdo unánime de voluntades y su fin es asegurar, mediante la orga-

---

(10) De la Cueva Mario, Op Cit. pag. 76.

nización de un gobierno, los derechos naturales de los hombres, entre ellos en forma principal, la propiedad.

Locke elabora la teoría de la división de poderes. Consideraba que en el estado de naturaleza faltaba una ley autorizada por común consentimiento que sirva para decidir las controversias, esa es precisamente la causa que origina la necesidad de implantar un Poder Legislativo. El segundo poder será necesariamente la judicatura, por que en el estado de naturaleza falta un juez conocido e imparcial con autoridad para determinar las diferencias según la ley establecida.

Finalmente en el estado de naturaleza haría falta quien sostenga y aplique la sentencia, si ella fuere recta, tal es la causa del poder Ejecutivo.

El poder Ejecutivo y el poder Legislativo no deben estar reunidos en las mismas manos, pero el Legislativo es superior al Ejecutivo, ya que es "El alma que da vida, forma y unidad al Estado".

John Locke se convirtió así en el primer teórico del Monarquismo Constitucional, es sin duda padre del liberalismo, -- sin embargo, no extiende los principios de libertad e igualdad a todos los hombres, sino que los atribuye solamente a los detentadores de la propiedad y de la riqueza. De esta -

forma el liberalismo Inglés nació como una ideología de clase, que acogió en su seno las contradicciones que harían surgir las tésis socialistas, incluso las de carácter revolucionario como son las de Karl Marx.

## V. LA ILUSTRACION Y EL LIBERALISMO ARISTOCRATICO

El siglo XVIII es conocido en la Historia Universal como el siglo de las luces, la Ilustración o el Iluminismo.

Los dogmas y conocimientos que los hombres del siglo XVII, y antes, aportaron a la humanidad son analizados, discutidos y finalmente removidos. Paul Hazard en el prefacio de su libro "La crisis de la conciencia europea (1680-1715) exclama:

" ¡Que contraste, que brusco cambio!. La Jerarquía, la disciplina, el orden que la autoridad se encargara de asegurar, los dogmas que regulan la vida firmemente: eso es lo que amaban los hombres del siglo XVII. Las trabas, la autoridad, los dogmas, eso es lo que detestan los hombres del siglo XVIII, sus sucesores inmediatos. Los primeros son cristianos y los otros anticristianos; los primeros creen en el derecho divino, y los otros en el derecho natural; los primeros viven a gusto en una sociedad que se divide en clases desiguales; los segundos no sueñan mas que con la igualdad. Ciertamente los hijos suelen criticar a los padres que van a rehacer un mundo que sólo los esperaba a ellos para hacerse mejor; pero los remolinos que agitan a las generaciones sucesivas no bastan para explicar un cambio tan rápido como decisivo". La Mayoría de los franceses pensaban como Bossuet; de repente, los franceses piensan como Voltaire: es -- una revolución". (11)

---

(11) Citado por Daniel Moreno en su estudio introductorio a "El Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos", Sexta Edición, México 1985.

La Ilustración no solamente produjo el progreso del pensamiento científico, sino que imprimió sus efectos más claros en la filosofía, por ello Ernst Cassirer afirma en el prefacio de su "Filosofía de la Ilustración" lo siguiente:

" La Ilustración ha conseguido una forma totalmente nueva y singular del pensar filosófico. También cuando trabaja con un material intelectual dado de antemano, cuando como ocurre con su imagen científica natural del mundo -no ha hecho más que construir sobre los fundamentos dispuestos por el siglo XVII, dió, sin embargo, a todo lo que sus manos tocaron un sentido nuevo y ha - - abierto un nuevo horizonte filosófico. (12).

Esta efervescencia en el espíritu de los hombres, señalaba - - D'Alambert: "que se extiende por todas partes, ataca con violencia a todo lo que se pone por delante, como una corriente que rompe sus diques."

"Todo ha sido discutido, analizado, removido, desde los principios de las ciencias hasta los fundamentos de la la. religión revelada; desde los problemas de la metafísica hasta los del gusto, desde la música hasta la moral, desde las cuestiones teológicas hasta el derecho de gentes y el Civil...", aunada al ascenso de una burguesía privada ya de los temores medievales y poseedores de una moral individualista y una ética -

utilitarista forjada por la influencia del protestantismo e influencia por la secularización y racionalización del pensamiento político, pondrían fin a las últimas reminiscencias del sistema feudal iniciando con ello la historia moderna de la humanidad.

Reflejo fiel del ideal del siglo XVIII e inspirada por Dennis Diderot la "Enciclopedia" es la obra en la que mejor se contiene el pensamiento filosófico y científico de la Francia del Iluminismo. En ella colaboraron D'Alambert, Buffon, - - - Helvetius, Quesnay, Turgot e incluso Voltaire y Rousseau, integrando una obra que distaba mucho de ser uniforme, pero que refleja fielmente el pensamiento burgués que en su evolución justificaría teóricamente la Revolución Francesa.

Hijo práctico de su siglo, Carlos Luis de Sencondant, barón de la Brede y de Montesquieu, aportó a la humanidad una de las obras que más contribuyó al derrocamiento de los poderes absolutos, constituyéndose en pilar teórico del Parlamentismo moderno, sobre el cual se fundó buena parte del Derecho Político Burgués. Siguiendo las ideas de John Locke, Montesquieu se convirtió en su universal divulgador a través de "El Espíritu de las Leyes". La teoría de los gobiernos que desarrolla Montesquieu en los libros II, III y V de la obra en cita constituyen la parte de más interés para el estudio de la política.

Empieza el Barón de la Brede por señalar que existen tres especies de gobierno: El Republicano, el Monárquico y el Despótico.

- " El gobierno Republicano es aquel en el que el pueblo o una parte de el pueblo tiene el poder soberano...
- " Cuando en la República el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder soberano - está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia".
- " El pueblo en la democracia es en ciertos conceptos el monarca; en otros conceptos es el súbdito.  
No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el sufragio, son pues fundamentales en esta forma de gobierno..."
- " En la Aristocracia, el poder supremo está en manos de unas cuantas personas. Estas hacen las leyes y las hacen ejecutar. Lo restante de el pueblo es mirado por aquellas personas, a lo sumo, como los vasallos en las monarquías por los monarcas." (13)

Montesquieu con respecto al gobierno de la Aristocracia señala la necesidad de la creación de un Senado, para "proponer a la corporación de nobles todo lo que está, por numerosa, no pueda resolver". Más adelante recomienda: "Será una fortuna que la aristocracia, por alguna vía indirecta haga salir al -

---

(13) Montesquieu Barón de, "El Espíritu de las Leyes", Editorial Porrúa, Colección SEPAN Cuantos, Sexta Edición, México 1985



pueblo de su nulidad..."

El autor de El Espíritu de las leyes define al gobierno Monárquico como "Aquel en el que uno sólo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas".

En el Capítulo IV del Libro Segundo continúa:

- " Los poderes intermedios, subordinados y dependientes constituyen la naturaleza del gobierno Monárquico, es decir de aquel en el que gobierna uno sólo por leyes fundamentales.."
- " El poder intermedio subordinado mas natural en una Monarquía es el de la nobleza. Entra en cierto modo en la naturaleza de la Monarquía cuya máxima fundamental es esta "Sin monarquía no hay nobleza, como sin nobleza no hay monarca". Pero habrá un déspota. (14)

Finaliza el ilustre humanista francés definiendo al gobierno despótico como aquel en el que:

- " En el poder está uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y caprichos".
- " Resulta de la naturaleza misma del poder despótico, y se comprende bien, que estando en uno sólo, encargue a uno -- solo el ejercerlo. Un hombre a quien sus cinco sentidos le dicen continuamente que el lo es todo y los otros no son nada, es naturalmente perezoso, ignorante, libertino.

Abandona o descuida sus obligaciones."

Montesquieu sigue a Locke afirmando la necesidad de la divisi3n de poderes y con ello el establecimiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero profundiza al recomendar que estos no se concentren en las mismas manos. Elabora de esta forma una teorfa de frenos y contrapesos -- para el poder:

" Cuando la potestad Legislativa est1 reunida a la Ejecutiva en una misma persona o cuerpo de la magistratura entonces no hay libertad; por que se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tir1nicas, para ejecutarlas tir1nicamente.

Tampoco hay libertad si la potestad de juzgar no est1 separada de la Ejecutiva y de la Legislativa. Si estuviese -- anexa a la potestad Legislativa, serfa arbitraria de disponer de la vida y de la libertad de los ciudadanos, puesto -- que el juez serfa legislador. Si estuviese unida a la potestad ejecutiva, podrfa el juez tener la fuerza de un opresor.

Todo estarfa perdido, si en un mismo hombre o un mismo cuerpo de los principales, de los nobles, del pueblo, tuviese el ejercicio de las tres facultades, la de hacer leyes, la de -- ejecutar las resoluciones p1blicas, y la de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares." (15)

---

(14) Montesquieu, Op Cit.  
(15) Montesquieu, Op Cit.

Al decir de Jean Touchard, lo que Montesquieu preconiza no es una rigurosa separación de los tres poderes, sino una relación armónica entre ellos, una atribución conjunta e indivisa del poder a tres órganos, la co-soberanía de tres fuerzas políticas y sociales: Rey, Pueblo y Nobleza.

Para Eiseman, el aparato gubernamental creado por Montesquieu aparece como la proyección en el plano constitucional de su imagen de la sociedad: Tres fuerzas sociales, están encarnadas en tres fuerzas políticas.

La influencia de Montesquieu en las ideas políticas fué tal que el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamó: "Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de constitución".

En México, quedaron impresos en nuestro orden jurídico los principios que el humanista francés diera, en la Constitución de Apatzingán en los siguientes artículos:

Artículo 11: "Tres son las atribuciones de la Soberanía: La facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

Artículo 12: "Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo

y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una corporación".

El pensamiento del Barón de la Brede quedó impreso en nuestras constituciones incluso en la Constitución Política de 1917.

El liberalismo aristocrático de Montesquieu, la filosofía utilitarista de Bentham, el racionalismo y pasión por las ciencias de los autores de la Enciclopedia, el liberalismo económico de el Dr. Quesnay y los Fisiócratas que alcanzara su máxima expresión con Adam Smith, integran el pensamiento burgués del siglo XVIII, pensamiento que en lo político pretende limitar el poder del absolutismo, aunque no derrocarlo, razón por lo que históricamente se denominó a la primera mitad del siglo de las luces como la época del Despotismo Ilustrado.

El despotismo Ilustrado es para Touchard, el encuentro de una política y de una filosofía. Los filósofos adulan a los monarcas y los monarcas a los filósofos. Soberanos como Federico II de Prusia, José II de Austria y Catalina de Rusia entre otros, fueron hijos de su siglo pero no por ello fueron menos absolutistas.

VI EL LIBERALISMO REVOLUCIONARIO

Juan Jacobo Rousseau es sin duda el más grande pensador del Iluminismo Francés, ajeno a los escrúpulos burgueses de Montesquieu y Voltaire, el ilustre ginebrino plasmó en sus obras, fundamentalmente en "El Contrato Social" y el "Discurso sobre la Desigualdad" las ideas que años más tarde --fundamentarían la Revolución Francesa.

Inicia Rousseau el Contrato social, declarando:

" El hombre ha nacido libre y sin embargo vive en todas partes encadenado..." (16)

Principia así a destruir silogismo tras silogismo, los viejos anatemas medioevales, que Hugo Grocio justificará tan escrupulosamente, y se encamina a preconizar la libertad y la igualdad como principios fundamentales del pacto o contrato social.

El Filósofo Ginebrino rompe con el concepto de la soberanía del monarca y lo hace descansar sobre la voluntad general y --por tanto en el pueblo, que es su portavoz.

Rousseau afirma en el Capítulo II de el Contrato Social:

---

(16) Rousseau Juan Jacobo, "El Contrato Social", Ed. Sarpe, Madrid 1984

" La soberanía es indivisible por la misma razón de ser -- inalienable, pues la voluntad es general o no lo es; en el primer caso, la declaración de esa voluntad constituye un acto de soberanía y es de ley; en el segundo no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura; un decreto todo lo más" (17)

Proscribe Juan Jacobo de la vida política la acción de los - partidos pues sostiene:

" Importa pues, para tener una buena exposición de la voluntad general que no existan sociedades particulares en el Estado, y cada ciudadano opine con arreglo a su manera - de pensar...." (18)

Define más adelante al gobierno como:

" Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, a quien corresponde la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad tanto civil como política. Los miembros de este cuerpo se llaman magistrados o Reyes, es decir gobernadores, y el cuerpo entero Príncipe.

Así pues, los que insisten que el acto por el cual un pueblo se somete a los jefes no es un contrato, tienen completa razón.

---

(17) Rousseau J.J. op. cit. pag. 110

(18) Rousseau J.J. op. cit. pag. 147

En efecto, ello sólo constituye una comisión, un empleo, en el cual simple funcionarios del cuerpo soberano ejercen en su nombre el poder que éste ha depositado en ellos, y el cual puede limitar, modificar, y reasumir cuando le convenga" (19)

En este principio fundamentó el Tercer Estado el derecho a deliberar sobre la forma de gobierno que el pueblo francés debería darse y marcó el camino hacia la revolución.

Rousseau en El Contrato Social habla de tres formas de gobierno Democracia, Aristocracia y Monarquía pero no se pronuncia por alguna en especial y concluye como lo hace Montesquieu, que la forma de gobierno mas adecuada es la que se adapta a las características particulares de cada Estado.

Con respecto a la forma de gobierno democrático opina:

" Tomando la palabra en su rigida aceptación, no existirá verdadera democracia jamás, ni ha existido nunca. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados. No se puede imaginar que el pueblo viva constantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración variase" (20)

---

(19) Rousseau J.J. op cit. pag. 55

(20) Rousseau J.J. op cit. pag. 59

Más adelante excluye a la democracia representativa como forma de gobierno al afirmar que:

" La soberanía no puede ser representada por la misma razón - de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad - general, y a la voluntad no se le representa, o es una o es otra. Los diputados del pueblo no son ni pueden ser representantes; son únicamente sus comisarios, y no pueden resolver nada en definitiva. Toda ley que en persona al pueblo no ratifica es nula, vale decir, no es una ley..." (21)

El pensamiento Rousoniano fué, en su época calificado de utópico e incluso atacado cruelmente por los propios filósofos - de la Ilustración, principalmente por Voltaire.

Sin embargo, pese a no inclinarse por alguna forma de gobierno en particular, "El Contrato Social" legó al pensamiento político la idea de la soberanía popular, encarnada en la voluntad general y limitada por los derechos naturales del hombre más preciados: La Libertad y la Igualdad.

---

(21) Rousseau Juan Jacobo op cit.



## VII. LAS REVOLUCIONES LIBERAL-BURGUESAS Y EL FIN DE LAS INSTITUCIONES MONARQUICAS

### A) La Revolución Americana

La Revolución Americana obedeció a causas de tipo político, religioso y principalmente económico.

Las trece colonias inglesas en Norteamérica, eran sujeto de feroces imposiciones fiscales por parte de la corona inglesa -- que pretendía recuperar las pérdidas económicas que le causara la guerra de los siete años. Aunado a ello la población no toleraba ya el autoritarismo de los gobernadores ingleses y los abusos de sus tropas mercenarias. Una pléyade de hombres ilustre entre los que destacaban Thomas Jefferson, Benja<sup>u</sup>mín Franklin, entre otros, se avocaron a crear las institucio<sup>u</sup>nes políticas bajo las cuales la naciente nación habría de or<sup>u</sup>ganizarse. Tales instituciones fueron modelo para las naciones de la America Latina que pronto se sacudirían el yugo del Colonialismo Español.

Documento de singular importancia es sin duda la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en ella no sólo se contienen los sentimientos que inspiraron a esa nación a revelarse contra la opresión inglesa, sino que es muestra palpable de la influencia de la filosoffa de la Ilustración, por ello a continuación insertamos la parte que

que a nuestro juicio contiene el cabal espíritu del Siglo -  
de las luces:

In Congress, July 4, 1776

THE UNANIMOUS DECLARATION OF THE THIRTEEN STATES OF AMERICA

"When in the course of human events, it becomes necessary for one people to dissolve the political bands which have connected them with another, and to assume among the powers of the earth, the separate and equal station to which the laws of nature and of nature's God entitle them, a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation.

We hold these truths to be self evident, that all men are created equal, that they are endowed by the creator with -- certain unalienable Rights, that among this are, Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness That to secure this rights, - Governments are instituted among men, deriving from the consent of the governed, that whenever any form of Government becomes destructive of this ends, it is the right of the people to -- alter or to abolish it, and to institute New Government, laying it's foundations on such principles and organizing it's powers into such form, as to them shall seem most likely to affect -- their safety and Happiness...." (22)

---

(22) Steele Commager Henry, "Documents of American History", Volume I, New York, USA, 1968.

En Congreso, Julio 4, 1776

DECLARACION UNANIME DE LOS TRECE ESTADOS DE AMERICA

" Cuando en el curso de los acontecimientos humanos, se hace necesario para una nación el disolver los lazos políticos que la han unido a otra, y asumir dentro de los poderes de la tierra, el estado independiente igual que de acuerdo a la naturaleza y a la naturaleza divina, les corresponde, el respeto a las opiniones de la humanidad hace necesario que exprese las causas que lo obligan a tal separación.

Sostenemos estas verdades como evidentes: que todos los -- hombres han sido creados de ciertos derechos inalienables, que entre ellos se encuentran la vida, la libertad y la -- persecución de la felicidad. Que para asegurar estos derechos los gobiernos se instituyen entre los hombres, deri vados del consentimiento de los gobernados. Que cuando -- un gobierno se convierte en destructor de estos fines, es derecho del pueblo alterarlo o abolirlo y establecer un -- nuevo gobierno cuyos cimientos descansen en estos principios y organizando sus poderes de tal manera que se logre efectivamente su seguridad y felicidad..."

B) La Revolución Francesa

La convocatoria que Luis XVI hiciera a los franceses para -- opinar sobre la reforma del Estado tenfa como trasfondo una aguda crisis económica que amenazaba con la quiebradel esta do Francés.

Tras la convocatoria a la Reunión de los Estados Generales, las sesiones de este se inician el cinco de mayo de 1789, - se reúnen las tres órdenes, Nobleza, Clero y Pueblo al que se denominaba el Tercer Estado.

Los trabajos de los Estados Generales se vieron bloqueados - por multitud de desacuerdos, el día 17 de Julio los diputa-- dos representantes de el Tercer Estado declararon que al re-- presentar al 97% de los franceses su asamblea con o sin la - representación de los otros dos órdenes tenía el derecho de denominarse Asamblea Nacional.

El abate Siyès expuso el por qué la Asamblea Nacional era - soberana:

" La Asamblea del Tercer Estado representa a veinticinco millones de hombres y delibera sobre los intereses de la nación. Los otros dos (las asambleas del clero y la nobleza), debiéndose reunir no tienen más que los poderes sino de cerca de doscientos mil personas y no piensan más que en sus privilegios. El Tercero, sólo, se dirá, no puede formar los Estados Generales. ¡tanto mejor!, el compondrá una asamblea general.....¿Quién se atrevería a decir que - el Tercer Estado no tiene en sí sólo todo lo que es preciso para formar la nación completa?. Es el hombre fuerte y robusto cuyo brazo está completamente encadenado. Si se le despojase del orden privilegiado la nación no vendría

a menos sino que iría a más... El tercer Estado abraza, pues todo lo que pertenece a la nación....

¿Que es el tercer Estado? Todo. (23).

Como explica Albert Soboul "La burguesía, elemento directo del tercer Estado, tomó el relevo en ese momento. Sus objetivos eran revolucionarios: Destruir el Privilegio aristocrático y establecer la igualdad civil en una sociedad sin órdenes ni cuerpos. Pero pretendía ceñirse a un estricto legalismo. Pronto se vio empujada hacia la acción revolucionaria por las masas populares, auténtico motor, cuyas reivindicaciones propias y la crisis económica hasta mediados de 1790, contribuyeron, todavía a tener mucho tiempo en vilo". (24).

El Tercer Estado pretendía una verdadera reforma del Estado Francés al preconizar la supresión de los privilegios, la emancipación política y jurídica del hombre, así como la destrucción de los estamentos, gremios y derechos señoriales.

Ese ideal de reforma política y social lo expresa Sieyès:

" Una larga servidumbre de las conciencias ha introducido los más deplorables prejuicios. El pueblo crece, casi de buena -

- 
- (23) Sieyès Emmanuelle S. "¿Que es el Tercer Estado?, Editado por la UNAM, colección Nuestros Clásicos", México 1983, Pag. 13.  
(24) Sieyès Emmanuelle S. "Ensayo sobre los Privilegios", Editado UNAM, colección Nuestros Clásicos, México 1983 Pag. 147.

fé, que no tiene más derecho que a lo que está expresamente permitido por la ley. Parece ignorar que la libertad es anterior a toda sociedad, a todo legislador y que los hombres no se han asociado más que para poner sus derechos a cubierto de los atentados de los malos y para entregarse al abrigo de esta seguridad, a un desarrollo más amplio, más enérgico, y más fecundo en el goce de sus capacidades morales y físicas. El legislador ha sido establecido no para conceder, sino para proteger nuestros derechos. Si a veces limita nuestra libertad lo hace en virtud de aquellos de nuestros actos que resulten perjudiciales a la sociedad, y por tanto, la libertad civil se extiende a todo aquello que la ley no prohíbe (25).

El ataque al sistema feudal y la voluntad del tercer estado de lograr la supresión de los privilegios puso en guardia a la clase aristócrata que se aprestó a suprimir, a través del Rey, la Asamblea Nacional. La amenaza de disolución de los Estados Generales y de represalias de la aristocracia precipitan los acontecimientos y llevan la efervescencia de las masas a un punto incontrolable que propician el 14 de Julio la toma de la Bastilla y más tarde la ejecución de Luis XVI y de su esposa María Antonieta de Austria.

Las aspiraciones del pueblo francés quedaron contenidas en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", ver

---

(25) Sieyes Emmanuelle S. op cit. pag. 146

dadera acta de defunción del Antiguo Régimen, que fué adoptada por la Asamblea Nacional el 26 de Agosto de 1789.

En ella se declara que: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que la utilidad común".

Así mismo que: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

Estos derechos son la Libertad, la Propiedad, la Seguridad y la Resistencia a la opresión".

Se califica a la propiedad como "un derecho inalienable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública legalmente constatada lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización.

Se define en ella el concepto de Libertad y sus limitaciones: "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así la existencia de los Derechos Naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la Ley".

Consagra además el principio de la soberanía nacional: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella".

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano acusa la influencia directa del siglo de las luces y de sus filósofos más preclaros, Montesquieu, Voltaire y Rousseau. Su vocación universalista la hace incluso superior en cuanto a contenido filosófico a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, ya que contiene la categórica afirmación de que todos los hombres nacen iguales, apogema que en el libro de la historia la humanidad no se ha cansado de escribir con letras de sangre.



VIII EL ESTADO DE DERECHO

La Revolución Francesa señala la llegada a la historia de -- Francia de la sociedad burguesa y capitalista. Su caracte-- rística esencial es la de haber logrado la unidad nacional -- del país mediante la destrucción del régimen señorial y de -- los órdenes feudales privilegiados. (26).

Fue así como de la oposición histórica y secular, en la Edad Moderna, entre la libertad del individuo y el absolutismo -- del monarca que nace la primera noción de Estado de Derecho.

La Declaración de Derechos del hombre y del Ciudadano de -- 1789 y la Constitución Francesa de 1791 precisaron el conte-- nido del Estado de Derecho, al menos trazaron las líneas ju-- rídicas que el Estado liberal burgués seguiría durante el si glo XIX.

Carlos Schmitt señaló con toda precisión cuales eran los con tenidos esenciales del Estado de Derecho creado por la Bur-- guesía:

"De la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen -- dos consecuencias, que integran el elemento típico del Esta-- do de Derecho, presente en toda Constitución moderna.

---

(26) Soboul Albert. "La Revolución Francesa", Editorial Orbis, Barcelona España 1984, pag. 2.

Primero, un principio de Distribución: La esfera de la libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio.

Segundo, un principio de Organización, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: El poder del estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas.

El principio de distribución --- libertad del individuo, -- ilimitada en principio; facultad del poder del Estado, limitada en principio encuentra su expresión en una serie de de rechos llamados fundamentales o de libertad; el principio - de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el poder público, con lo que viene al caso la distinción entre legislación, Gobierno (administración), -- Administración de justicia, ---Legislativo, Ejecutivo, Judi cial---

Esta distinción y división tiene por finalidad lograr fre-- nos y controles recíprocos de esos "Poderes". Derechos Fun damentales, y División de Poderes designan pues el contenido esencial típico del Estado de Derecho, presente en la --

Constitución Moderna" (27).

Del criterio de la División de Poderes se desprenden diversas consecuencias:

- a) Sólo es Estado de Derecho aquel en que no pueden intentarse injerencias en la esfera de la libertad individual sino a base de una ley.

Es decir, solo un Estado en el que la actividad administrativa, en especial la policia, se encuentre a reserva y bajo la preeminencia de la ley.

- b) Sólo es Estado de Derecho aquel cuya actividad total quede comprendida, sin residuo, en una suma de competencias rigurosamente circunscritas. La división y distribución de poderes, contiene como principio básico esta "mensurabilidad" de todas las manifestaciones del poder del Estado.

- c) Es característica de gran importancia en el Estado Burgués de Derecho, el principio de la independencia judicial. Lo que implica que las sentencias emitidas por los jueces no pueden ser contrariadas por los otros dos poderes.

---

(27) Schmitt Carl, "Teoría de la Constitución", Editora Nacional, México 1981, Pags. 146-147

De esta forma el Estado de Derecho contrasta naturalmente con el Estado de fuerza característico de la monarquía, en el primero impera la libertad del individuo y en el segundo la gloria del Estado.

Por ello, Estado de Derecho, dentro de la concepción burguesa, sólo es aquel que respeta sin condiciones el Derecho Objetivo vigente y los Derechos Subjetivos que existan. Esto significaba legitimar y eternizar el Status Quo vigente y tener por más importantes "los derechos bien adquiridos" que la existencia política y seguridad del Estado.

Culmina el ideal pleno del Estado de Derecho burgués con el establecimiento de una "organización judicial general" de toda la vida del Estado. Es decir la posibilidad de que todo Litigio o diferencia pudiera ser resuelto por medio de un procedimiento judicial, en el cual el juez se cifera a reglas es pecíficamente aplicables al caso concreto controvertido, situación que entraña la necesidad de legislar sobre las di versas materias de Derecho.

#### A) El Imperio de la Ley en el Estado de Derecho

La existencia del Estado Burgués de Derecho se fundamenta en el Imperio de la Ley, entendiendo que la ley guarda, necesaria mente, relación con el principio de la libertad burguesa. Es decir, la ley aparece como única garante de las libertades de la burguesía.

El Imperio de la Ley como principio rector del Estado de Derecho contiene varias implicaciones:

1) La ley debe ser general y racional, es decir, tiene que contener principios de carácter general no referidos a individuos o situaciones particulares, y ser recta, razonable y justa.

2) La ley en el Estado de Derecho debe ser abstracta, pues ante un mandato particular no hay ninguna igualdad por que -- está determinado en su contenido por la situación individual del caso concreto.

Le ley en el sentido del Estado de derecho significa una regulación normativa dominada por la idea de justicia.

3) La resolución de los litigios por parte de un juez debe realizarse de acuerdo a la ley dada con anterioridad y con exclusión de los mandatos de los superiores administrativos (Independencia judicial), pues sus resoluciones al no emanar del Derecho legislado sólo contribuyen órdenes o decretos que no pueden aplicarse a un caso controvertido.

4) Son fundamento del Estado de Derecho los principios de libertad e igualdad, por ello las constituciones modernas contienen la fórmula: "Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley".

La igualdad ante la ley, significa, no sólo aplicación igual de la ley omitida, sino protección frente a quebrantamientos, dispensas y privilegios, cualquiera que sea la forma en que surjan.

5) El Término Imperio de la Ley traducido en la garantía de legalidad asegura la intervención o cooperación de la Representación Popular en los actos que el poder dirija en contra de la libertad o propiedad de los particulares, garantizándose de este modo la existencia del Estado de Derecho.

6) Existe un concepto formal de "Ley" que reza: "Ley es lo acordado por los órganos legislativos competentes dentro del procedimiento legislativo prescrito".

7) Existe también un concepto político de ley, es decir, un concepto de ley resultante de la forma de existencia política del Estado y de la formación concreta del dominio.

Así ley en el sentido político es voluntad y mandatos concretos, y un acto de soberanía.

Por ejemplo: La ley en un Estado monárquico es la voluntad del Rey, mientras que la ley en un Estado democrático es la voluntad del pueblo.

8) Podemos dar así mismo un concepto material de Ley que dentro de el Estado de Derecho adquiere cierto carácter político pues envuelve los conceptos de libertad e igualdad y propiedad.

"Ley es una norma jurídica, es decir, un precepto en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar entre ellos y él mismo los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es cualidad de toda ley en sentido material en poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial".

B) Los Derechos Fundamentales del Hombre en el Estado de Derecho

En el Estado Burgués de Derecho son Derechos Fundamentales -- solo aquellos que pueden valer como anteriores y superiores -- al Estado, aquello que el Estado no es que otorgue con arreglo a sus leyes, sino que reconoce y protege como datos anteriores a él, y en los que sólo cabe penetrar en una cuantía -- mensurable en principio, y solo dentro de un procedimiento regulado.

Para Carl Scmitt estos derechos fundamentales no son bienes -- jurídicos, sino esferas de libertad de las que resultan derechos, y precisamente derechos de defensa.

Esto se percibe con toda claridad en los derechos de libertad que historicamente significan el comienzo de los Derechos Fundamentales: la libertad de religión, la libertad personal, la propiedad, el derecho, la libre manifestación de opiniones, -- existen según esta concepción, antes que el Estado; no reciben sus contenidos de ninguna ley, no con arreglo a las leyes o -- dentro de los límites de las leyes; describen el ámbito incon-

tenible en principio, de la libertad individual; el Estado sirve para su protección y encuentra en ella la justificación de su existencia. (28).

C) Estado de Derecho y Forma Política

El elemento propio del Estado de Derecho, con los dos principios descritos por Carl Schmitt, Derechos Fundamentales (como principio de participación) y División de Poderes (como principio orgánico), no implica considerado en sí mismo, forma de gobierno alguna, sino sólo una serie de límites y controles del Estado, un sistema de garantías de la libertad burguesa y de la relativización del poder del Estado.

Los principios de la libertad burguesa pueden, sí, modificar y templar un Estado pero no dan por sí mismos una forma política determinada.

De esta situación se deriva la necesidad de que en toda constitución haya un segundo elemento de principios políticos formales, unido y mezclado con el elemento del Estado de Derecho. En realidad los principios de la libertad burguesa puedan conciliarse con cualquier forma de gobierno en tanto que sean reconocidas las limitaciones jurídicas y políticas del poder del Estado y el Estado no sea absoluto. Así podemos hablar en la actualidad de Monarquías constitucionales o democracias constitucionales.

---

(28) Carl Schmitt, op. cit. pag. 189.



Después de enumerar los conceptos que integran la noción burguesa de el Estado de Derecho no podemos concluir más que:

" En la construcción del Estado de Derecho, los pensadores del Derecho Natural, principalmente los de la vertiente racionalista, encontraron la fórmula teórica capaz de salvar en parte la libertad ilimitada que el hombre disfrutaba en la sociedad pre-estatal y dar a esa libertad una función preponderante haciendo del Estado un siervo del individuo" (29)

---

(29) Bonavides Paulo, "Do Estado Liberal Ao Estado Social", Edicao Saravia, Sao Paulo, Brazil, 1961.

## IX. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La Francia revolucionaria que consagrara el Derecho Burgués - sufre una transición en su forma de gobierno, de la República burguesa y popular pasa por diversas formas de organización - política hasta llegar al Imperio que las armas Napoleónicas - resguardaban amenazando la integridad territorial de aquella vieja Europa.

El siglo XIX es sin duda el siglo del liberalismo, aunque estuvo dominado también por el nacionalismo y el surgimiento -- del socialismo.

La Burguesía, clase dominada en principio por el poder monárquico se convirtió en la clase dominante y formuló ella misma los principios filosóficos de su revuelta social.

A través de la lucha revolucionaria la burguesía había generalizado como ideas comunes a todos los componentes del cuerpo - social, la existencia de los derechos fundamentales del hombre. En el momento que se apodera del control político ya no se interesaría por mantener en la práctica la universalidad de aquellos principios como patrimonio originario de todos los hombres. Sólo de manera formal los sustentaría, toda vez que en el plazo de la aplicación política se conservan de facto, como principios constitutivos de una ideología de clase. Fue esa la contradicción más profunda en la vida del Estado Moderno.

La consagración del Estado Burgués de Derecho habfa limitado el poder del Estado frente al individuo a través de unos Derechos Fundamentales, pero la igualdad burguesa no trascendió el plano de su propia clase y justificó su preponderancia, e incluso la explotación del pueblo, de los desposeídos que a merced del industrialismo irfan sumando las filas de una nueva clase social, el proletariado.

La promulgación de la Ley Le Chapelier que prohibfa la suspensión de labores de los trabajadores de una empresa, haciendo con ello nugatorio el derecho de huelga y sancionandolo con Pena corporal dandole la categoría de un delito contra la propiedad, constituyó la expresión mas atroz del individualismo burgués en Francia.

En Inglaterra, el maquinismo aceleró la industrialización de la Economía, la necesidad de mano de obra aunada a una reforma agraria que lanzó a miles de campesinos a las ciudades contribuyeron a la creación de una clase social que subsistfa de la venta de su fuerza de trabajo y que se ha denominado como el proletariado.

La concentración de las clases proletarias en las zonas urbanas los hace concientes de su solidaridad y de su fuerza. Así el socialismo deja de ser un sueño humanitario o un divertimento literario para convertirse en una teoría científica, y

más aún, en la esperanza de una clase.

En el siglo XIX se rompe la unidad del liberalismo fragmentándose a veces en varias ideologías:

- 1) El liberalismo económico: descansa sobre dos principios, riqueza y propiedad, se opone al dirigismo, es decir a la intervención del Estado en la economía, es el fundamento doctrinal del capitalismo.
- 2) El liberalismo político: Se opone al despotismo, es el fundamento doctrinal del gobierno representativo y de la democracia parlamentaria.

El liberalismo económico enmarcado en la fórmula Laissez-faire, Laissez-Passer, dejar hacer, dejar pasar, redujo al Estado a una especie de garante de la seguridad, libertad y propiedad y por lo tanto de siervo del interés burgués.

Bajo la égira del liberalismo Económico las condiciones de trabajo industrial eran dramáticas, John Vaizey las sintetiza:

" Los primeros obreros tenían pocos derechos, Ignorantes, desesperadamente pobres, y asustados, dependían de los patrones de las fábricas para obtener escasas condiciones de vida. Los salarios eran mínimos y si pedían más siempre había otros para -

tomar su lugar. Si resultaba caro emplear hombres, se empleaban mujeres. Los niños trabajaban --pequeños mendigos de cinco a seis años eran reclutados para las fábricas-- Las horas de trabajo eran en extremo largas; los accidentes-- sucedían con frecuencia. La vida humana era barata". (30)

La clase obrera era necesariamente apolítica pues, por sobre cualquier clase de consideraciones estaba la necesidad de encontrar medios de subsistencia. Sin embargo, poco a poco, se van formando núcleos organizados que se fueron radicalizando a merced de la difusión de las doctrinas socialistas en especial el socialismo científico de Karl Marx, y se empezó a extender la organización sindical.

Los sindicatos industriales de Inglaterra en la década de 1890 marcaron una transición hacia un sindicalismo completamente diferente al existente con anterioridad.

- 1) Inclufan a los obreros no calificados.
- 2) Proporcionaban a sus miembros pocos o ningunos beneficios de seguridad social (la finalidad era política).
- 3) Eran militantes
- 4) Apoyaban la creación de un movimiento sindical político -- que habría de convertirse en un partido político socialista de membresía exclusivamente obrera.

En Inglaterra el Sindicalismo se desarrolló dentro de un marco

---

(30) Vaizey John "Capitalismo", colección Revoluciones de Nuestro Tiempo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1976.

de creciente libertad política y jurídica.

En Francia los sindicatos se legalizan en 1888. En Alemania era el sindicalismo de tinte marxista, pero se orientaría posteriormente en otra dirección.

La presión política que la creciente organización de los trabajadores imprimía a las estructuras de poder burguesas se reforzó con la obtención del Sufragio Universal. Es decir la posibilidad de que cualquier ciudadano pudiese emitir su voto por alguna opción política que le convenciera. Por ello los países altamente industrializados aceleraron la promulgación de leyes que protegieran los derechos de los trabajadores y que se integraron en legislaciones especiales. La incompatibilidad del desarrollo económico con el bienestar de la clase trabajadora hacía nugatoria toda idea de progreso, pues este se fundamenta en el sacrificio de los más para el beneficio de los menos, por ello y por la creciente fuerza del proletariado que se subleva tomando las armas para lograr un cambio en las estructuras estatales, el Derecho burgués tuvo que evolucionar, incorporando a sus constituciones, normas que garantizaran una vida digna al hombre, dando forma con ello a la doctrina del Derecho social.

" La sanción constitucional del Derecho Social tiene lugar precisamente en un estado latinoamericano, en México, en 1917, cuando por primera vez se aprueba una constitución que adiciona a los tradicionales derechos individuales, hasta entonces lugar ineludible en toda Carta Liberal; los nuevos derechos sociales

que elevan a norma fundamental la defensa de los derechos de los trabajadores y la limitación de la propiedad privada en términos de su función social. Puede decirse que esto significó un nuevo paso histórico en las declaraciones de derechos .....La Constitución Mexicana fué el punto de partida de un vasto movimiento jurídico que incorporó progresivamente estos principios a sus propias cartas" (31).

Así mismo, en la Constitución de Weimar se rompe definitivamente con el -- abastencionismo Estatal respecto a los problemas sociales derivados del trabajo. El artículo 152 expresa:

" El trabajo está colocado bajo la protección particular del Estado. El Estado creará un Derecho unitario del Trabajo"

Igualmente se inscribe con firmeza en el art. 163:

" Todo alemán tiene derecho a obtener mediante su trabajo una vida digna". (32).

De esta manera los Esquemas del Derecho Burgués, Derecho Clasista, quedaron rotos en forma paulatina las naciones del orbe fueron integrando a sus Constituciones, capítulos especiales referentes a los Derechos Sociales, como un nuevo logro producto de la evolución de las ideas políticas, impuesto por la realidad social de este siglo.

---

(31) Villalpando Waldo, "Defensa de los Derechos Humanos", editorial Tierra Nueva, Buenos Aires Argentina 1976 pags. 12 i Sigs.

(32) Alvarez del Castillo Enrique, "El Derecho Social y los Derechos sociales Mexicanos", Ed. Miguel Angel Porrúa, Mex. 1982, Pags. 72 y 73

**CAPITULO II :**

**EL ESTADO SOCIAL DENTRO DEL PROCESO GENERAL  
DEL CAPITALISMO**



## CAPITULO II

### EL ESTADO SOCIAL EN EL PROCESO GENERAL DEL CAPITALISMO

#### I. LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL

Tras la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, la burguesía asciende al poder y suplanta a los viejos y anquilosados estamentos feudales.

La nueva estructura de poder tenía su basamento teórico, político y filosófico en el dominio de la razón sobre las razones divinas del Derecho de los Reyes.

En la nueva organización burguesa del poder se introduce el principio de la División de Poderes, el principio de legalidad, y la elevación a rango constitucional de una serie de derechos considerados fundamentales, entre ellos, la libertad, la propiedad, el derecho a la búsqueda de la felicidad, etc. Las Constituciones liberal burguesas al introducir estos principios en sus textos crean una esfera jurídica que protege al individuo de los actos estatales. El Estado se convierte en guardián de las libertades. El derecho creado por la burguesía en ascenso era por fuerza un derecho clasista, destinado a garantizar el dominio de esta sobre las demás clases sociales. Los derechos que antaño fueran declarados universales, y por tanto comunes a todos los hombres pronto se olvidaron, la burguesía los trasgubersó, la mecánica del proceso capitalista la haría desaparecer en su acepción primigenia e incluso los substituiría por -

una especie de Darwinismo social, dentro del cual solo tenían derecho a existir los individuos más aptos.

Merced al auge del capitalismo, la sociedad había quedado dividida en dos polos, uno, el de los poseedores, el otro, el de los desposeídos. Los sistemas electorales censitarios garantizaban la preminencia de las clases poseedoras e impedía, al garantizar el acceso al poder legislativo, al Parlamento, a sus más "preclaros" representantes, que toda iniciativa sería de reforma social se produjera en la legalidad.

El maquinismo y con él la Revolución Industrial contribuyeron fundamentalmente a la creación de una nueva clase social, "el proletariado", que crecía día a día apiñándose en la periferia de los -- grandes centros industriales. El proletariado era poseedor solamente de su fuerza de trabajo, y esta quedaba sujeta a los criterios generalmente estrechos, del principio de libertad de contratación y a la variabilidad de la ley de la oferta y la demanda. - Clase desposeída y sin derechos, pero cada vez más numerosa, el -- proletariado empieza a tener conciencia del poder que le da su solidaridad, a ello había contribuido en forma decisiva la difusión en toda europa de las ideas socialistas.

El proletariado hará hacia finales del siglo XIX, causa común en -- torno a una reforma electoral que establezca definitivamente el sufragio universal, por el que las clases trabajadoras tendrían, finalmente, acceso a la discusión de los problemas nacionales, pero se lucha también en forma denodada por el establecimiento de unos de

rechos que serían calificados como "sociales" que permitieran lograr una vida más digna a los trabajadores. Como lo afirma Reinhard Kuhn1 en uno de sus escritos sobre el liberalismo:

"El Estado ya no se podía contestar con unas normas generales de contenido neutral, sino que tenía que configurar el contenido de la esfera social, con el fin de establecer la justicia social -- que el mercado libre no era capaz de producir. Tampoco pudo mantenerse el carácter general de la ley por que los destinatarios de las leyes eran grupos de personas y además situaciones muy determinadas. Los contrastes sociales penetraron al Parlamento y lo transformaron; donde antes la discusión pública entre las personalidades daba lugar a lo razonable, se enfrentan ahora los intereses sociales contrapuestos" (33).

Sin embargo el capitalismo impondrá su realidad. La "Gran depresión" que se abre con la crisis de 1873 y que llegará hasta 1895, inaugura lo que podríamos llamar la segunda edad del capitalismo; la edad del Imperialismo. Especialmente con:

- A) El desarrollo de una segunda generación de industrias y la creación de nuevas técnicas industriales
- B) La afirmación del movimiento obrero que, en los países industriales arranca apreciables concesiones.
- C) La concentración del capital y la afloración del capital financiero.

---

(33) Reinhard Kuhn1, "El Liberalismo", en "Ciencia Política", Editorial Anagrama Barcelona España. 1981.

D) Una nueva oleada de colonización y de expansión a escala mundial, que desemboca en el "reparto del mundo" y la "Gran Guerra".

## A) NUEVAS INDUSTRIAS Y TECNICAS INDUSTRIALES

La lucha de los movimientos obreros habfa conseguido una serie de derechos para la clase trabajadora, derechos que los protegfan de la explotación capitalista. Como consecuencia de ello, habfa que organizar al trabajo de tal modo, que menos horas de trabajo pudieran redundar en mayor producción, así la solución que encontró el capitalismo para neutralizar la reducción, que como consecuencia de los nuevos derechos obreros se venfa observando en el resultado final de la producción, fue el de organizar "científicamente" el trabajo.

En Francia, Fuyol, ingeniero en minas, director general de la Sociedad Commentry Fouchambault, presenta en 1916, sus concepciones sobre la administración industrial general; distingue la "capacidad profesional" (de los agentes inferiores) y la "capacidad administrativa" (de los jefes), preconiza una clara definición de los papeles de una Organización Sistemática.

F.W. Taylor "Ingeniero consultor, especialista en organización sistemática de talleres" es, a partir de 1893, el obstinado propagador de la organización científica del trabajo: División en tareas, organización, definición de los movimientos, norma, remuneración - que incite a respetar la norma...

Los resultados del método de Taylor son generalmente espectaculares, logra aumentos en la producción que en ocasiones rebasan el cien por ciento.

No solamente el trabajo obrero se organizaba, la acentuación de la competencia intercapitalista propició la concentración monopólica, así aparecen en Alemania los "cartels", los productores se ponen de acuerdo para fijar los niveles de producción, coordinar las inversiones, repartirse el mercado, determinar los precios.

B) LA AFIRMACION DEL MOVIMIENTO OBRERO

La afirmación del movimiento obrero se desarrolla en el marco de una transformación más amplia de la sociedad, provocada también por la industrialización capitalista:

1. La prosecución del proceso de salarización: un ochenta por ciento de la población activa está asalariada en Gran Bretaña a finales del siglo XX, el 63% en los Estados Unidos en 1880, el 66% en Alemania en 1902, el 58% en Francia en 1911; a partir del entonces los asalariados se cuentan por decenas de millones, y superaron en número a los pequeños productores, el comercio, y el artesanado.
2. La acentuación de la urbanización: a principios del siglo XX, Londres tiene más de cuatro millones de habitantes. La parte de la población americana que vive en ciudades de más de 8000 habitantes pasa el 23% en 1900 y el 44% en 1920. La parte de la población alemana que vive en aglomeraciones de más de 2000 habitantes pasa del 41% en 1880 al 60% en 1910. Tal por

centaje es entonces en Gran Bretaña del 68%, del 46% en los Estados Unidos y del 44% en Francia. Así se crean las nuevas condiciones de la acción colectiva.

En los cuatro grandes países capitalistas de la época las clases obreras representan unos treinta millones de hombres y mujeres; y en el conjunto de los países afectados por la industrialización capitalista, alrededor de cuarenta millones.

Al mismo tiempo estos trabajadores toman conciencia de su solidaridad y fuerza.

Se empiezan a producir huelgas cada vez más poderosas y largas. En 1886 en los Estados Unidos, más de tres mil huelgas y un millón de huelguistas entre 1881 y 1886, en la huelga de mayo de 1886 por la jornada de ocho horas: Ochenta mil huelguistas en Chicago, a consecuencia de una provocación, los jefes del movimiento son detenidos, condenados y colgados.

Huelgas, de nuevo, de los mineros americanos en 1899 y 1902, de los trabajadores de Crousot en 1889, de los estribadores del puerto de Marsella en 1900, huelga de los mineros de toda Francia en 1902, en Alemania, huelgas en el textil y las minas, 1905, en 1911, 1912, -- 1913, huelgas mineras en Francia y Estados Unidos.

Se produce el desarrollo de las organizaciones obreras: Sindicatos, bolsas de trabajo, asociaciones mutualistas, partidos. Para 1913 hay en el mundo unos quince millones de trabajadores sindicalizados.

La cosecuencia, efecto de masa y peso electoral; manifestaciones ca  
llejeras, huelgas, sangre derramada, organizaciones sindicales, bol  
sas de trabajo, cooperativas, asociaciones mutualistas, partidos y  
movimientos, el conjunto produce en el movimiento específico de ca  
da país, que se modifique la relación de fuerzas, a partir de enton  
ces la clase obrera tiene peso, aunque está en muchos aspectos ex-  
cluida de la vida local y nacional. Esta nueva relación de fuerzas,  
por sí sola, explica las conquistas, las nuevas ventajas del mundo  
del trabajo al final del siglo XIX y comienzos del XX.

La nueva relación de fuerzas explica la importancia de las "leyes --  
sociales" que se votaron entonces. En Gran Bretaña primero la - - -  
"Employers and Workmen Act" de 1875 reemplaza a la "Master and - - -  
Servant Act" de 1867; leyes de 1875 y 1876 autorizando los piquetes  
de huelga que actúen sin violencia y concediendo estatuto legal a --  
las Trade Unions. En Alemania, Bismarck toma la iniciativa legisla-  
tiva con la preocupación de elaborar algunos contrafuegos: Leyes --  
acerca del seguro de enfermedad (1883); sobre el seguro de accidente  
(1884); y el seguro de vejez, retiro a los sesenta años (1889). En  
Francia, ley que concede la Libertad de Asociación (1884), leyes so-  
bre la duración del trabajo (1874, 1892 y 1900), sobre la higiene y  
la seguridad (1893), sobre los accidentes laborales (1898), sobre el  
retiro (1905), sobre el reposo semanal (1906).

En Gran Bretaña, también, ley de 1906 que facilita la acción sindi-  
cal, la ley de 1908 regulando el trabajo a domicilio; ley de indemni-  
zaciones que amplía el seguro de enfermedad. En los Estados Unidos,



algunos estados, en mayor o menor número adoptan leyes sociales: -- jornada de ocho horas para los mineros, reglamentación del trabajo de los niños, y ley de accidentes laborales, principalmente.

C) COLONIALISMO Y CONCENTRACION DEL CAPITAL: La Edad del Imperialismo.

Los sectores industriales de la primera generación capitalista pierden el aliento, se refuerza y organiza la clase obrera en los países capitalistas desarrollados, se endurece la competencia intercapitalista, violentas crisis... Algunos ven todo esto los síntomas del próximo hundimiento del capitalismo.

Sin embargo, se empiezan a desplegar nuevos sectores industriales: -- se preparan nuevas formas de dominio sobre los trabajadores y nuevas relaciones con la clase obrera y, más allá de las relaciones defensivas proteccionismo, cartels, etc., a su sombra se esboza una fundamental mutación del capitalismo" concentración y centralización -- del capital industrial, formación de Trusts y monopolios nacionales e, indiscutiblemente, mundialización del área de influencia de los -- capitalismo dominante, a través del comercio y la exportación de -- capitales, de la formación de grupos multinacionales, de la colonización que desemboca en el reparto del mundo.

Lenin escribía en "El Imperialismo, fase superior del Capitalismo": "Concentración de la producción y como consecuencia, monopolios; -- fusión o interpenetración de los bancos y de la industria, esta es la historia de la formación del capital financiero y el contenido --

de esta nación". (34)

Hilferding afirmaba a este respecto:

"El capital financiero significa de hecho, la unificación del capital. Los sectores, antaño distintos del capital industrial, comercial y bancario, están a partir de ahora bajo el control de las -- altas finanzas, donde los magnates de la industria y los bancos se hallan estrechamente asociados". (35)

y continúa:

"La política del capital financiero persigue un triple objetivo: primero la creación de un territorio económico tan vasto como sea posible, la defensa de este territorio contra la competencia extranjera, por medio de barreras aduaneras y, a continuación, en -- tercer lugar, su transformación en campo de "explotación para los monopolios del país".

Así en el marco del movimiento de expansión de los capitalismos nacionales a escala mundial se desarrollan distintos impulsos de colonización a principios del siglo XX.

De esta forma surgen fricciones entre los expansionismos nacionales. Se produce el endurecimiento de la competencia económica y financiera. Rivalidades nacionales, creación y destrucción de alianzas. -- Todo ello, contra un fondo de nacionalismo, de chauvinismo y racismo,

---

(34) Citado por Michel Beaud en "Historia del Capitalismo", Editorial Ariel, Barcelona España, 1987.

(35) Op. Cit. pp. 380.

de desfiles militares y exposiciones universales. Los gastos militares crecen, proporcionando en cada país, a los industriales nacionales, amplias salidas, y a los militares los medios para nuevas -- conquistas. Estas son particularmente importantes en los cuatro -- países capitalistas dominantes por aquel entonces (Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania).

Concentración del capital, cartels, trusts, monopolios, interpenetración del capital industrial y el capital bancario en esta nueva realidad: capital financiero; renovado papel del Estado, a la vez por -- la legislación social, la preponderancia en los grandes trabajos, la expansión territorial, el militarismo, exportación de capitales, colonización, reparto del mundo. Es un nuevo capitalismo el que se -- desarrolla a comienzos del siglo XX y que muchos bautizan como "Imperialismo"

Arrastrados por su lógica de acumulación y producción ampliada, los capitalismo nacionales buscaron en el mundo espacio para su expansión, compitiendo mutuamente, confrontándose cada vez con mayor rudeza. Las reacciones nacionales se hicieron cada vez mas agudas, -- los nacionalistas se caldearon con el espíritu de conquista y el espíritu de revancha. La Guerra Mundial no resolvió nada, muy al contrario. La necesidad de expansión a escala mundial continuó viva, mientras que el antiguo sistema de pagos internacionales ha quedado destruido. Y este mundo en explosión conocerá en los años veinte, la coexistencia de la prosperidad y la crisis y se verá arrastrado hacia una nueva gran crisis y luego a una nueva Guerra Mundial.

## II. DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL A LA CRISIS DE 1929 - 33.

El capitalismo lleva en sí, antes que nada, la crisis y la imperiosa necesidad de conquista de nuevos espacios, y en su desarrollo -- concreto es el enfrentamiento entre los distintos capitalismos nacionales lo que lo hace portador de la guerra.

La Guerra mundial 1914-18 conmociona a toda Europa, acentúa la decadencia Británica y refuerza a los Estados Unidos sin resolver, en el fondo, las contradicciones anteriores.

Los países europeos que participan en la guerra quedan exangües y - arruinados. Alrededor de ocho millones de muertos, 2.7 millones de muertos en Alemania, 1.7 en Francia, otros tantos en Rusia, 1.5 en Austria y en Hungría, 930 mil en Inglaterra, 150 mil para los Estados Unidos; en Alemania como en Francia, un hombre de cada diez en edad activa, en Inglaterra uno de cada veinte. El costo total de la guerra representa el 32% de la fortuna nacional de Inglaterra, - el 30% de la de Francia, el 22% de la de Alemania, sólo el 9% para los Estados Unidos. La deuda pública global del conjunto de los -- países beligerantes pasó de 26 mil millones de dólares en vísperas de la guerra, a 225 mil millones en 1920. Añádase a lo anterior - la deuda externa: Inglaterra tomó prestados cuatro mil millones de dólares a los Estados Unidos, Francia tres mil millones. En 1921, la comisión aliada de reparaciones impone a Alemania un cargo por - 33 mil millones de dólares.

A partir del fin de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos - señorean en el ámbito internacional como la primera potencia econó-

micadel orbe.

Así en un contexto internacional frágil se desarrollan, por sendas propias, los distintos capitalismo nacionales, Michel Beaud lo expone claramente:

"El capitalismo Británico, cogido entre la combatividad de una clase obrera que se niega a los sacrificios exigidos y - la pugnacidad de sus competidores industriales extranjeros; el alemán, concentrado, dinámico, expansivo, sostenido por una voluntad de superar la humillación; el francés, más dispar que nunca, repartiéndose entre la gran industria y el -- artesanado, entre la calma de provincia y la aventura del imperio; el americano llevado por el frenesí de la producción en masa, del consumo en masa, de los embotellamientos y la especulación; y luego los otros; los distintos capitalis--mos europeos y el japonés las nuevas producciones de los - "nuevos países" a quienes la Gran Guerra había dado su primera oportunidad". (36)

El capitalismo americano conoce en los años 1920 un gran proceso de expansión. El crecimiento económico es acelerado por una nueva era de industrialización en donde las industrias química, y fundamentalmente la del acero y la automovilística llevan la delantera. La organización científica del trabajo es complementada con la producción en serie, introducida por Henry Ford, quien también ensaya un

---

(36) Op. Cit.

nuevo modelo de consumo. Es decir, el fordismo no es solo un modelo de organización en el trabajo, lo que pone el mismo en marcha es un nuevo modelo de producción de la mercancía capitalista (con salarios relativamente altos para una parte de la clase obrera, y gran aumento de la productividad gracias a la producción en masa y a la racionalización) y de realización del valor así creado (con desarrollo del consumo en masa, que se amplía, de una parte, a toda la clase obrera, cuyas condiciones de vida se acercan a las de la clase media).

El capitalismo americano es, no solo proteccionista, sino que conoce su período imperialista más agresivo. América Latina sería presa de las ambiciones norteamericanas, es la época de la diplomacia del dólar, y la política del "Gran Garrote", "América para los Americanos" era el grito de combate.

El modelo capitalista norteamericano basado en el fordismo se agota a finales de los años veinte. Los aumentos en la productividad empiezan a hacerse más lentos, la producción en serie y la nueva organización en el trabajo, producen, de todas formas, jornadas agotadoras, los efectos del fordismo se atenúan. Hay segmentos del mercado que se saturan. Además, la crisis agrícola, con la baja de los precios y los beneficios, reduce una salida importante. Los mercados exteriores se disputan duramente. En el segundo semestre del año 1929 los beneficios que produjera la industria automovilística ceden. La especulación bolsística enfebrecce, inflamada por la sed de mayor ganancia. Es la espiral que lleva irremediamente a la crisis.

La crisis produce una reducción considerable de la producción, el desempleo empieza a señorear, nace así una nueva etapa de sacrificio para los trabajadores, mas corta, tal vez, que las anteriores, pero no por ello menos dolorosa. La crisis no sólo afectó a los Estados Unidos, se generalizó en los países capitalistas dominantes, especialmente en Inglaterra, donde se hizo crónica.

### III. EL MODELO ECONOMICO KEYNESIANO Y EL NEW DEAL NORTEAMERICANO

La crisis económica de 1929 con toda su dureza, no había podido ser prevista por los economistas y los estudiosos de las finanzas, las soluciones que se presentaban por combatirla seguían los modelos -- teóricos de la escuela liberal. Fue un economista inglés, John -- Maynard Keynes quien encontró la salida que tantos buscaban.

La concepción Keynesiana planteó una alternativa para salir de la -- crisis. Al percibir Keynes la gravedad de los problemas que enfrentaba el mundo capitalista, y precisamente con la intervención de salvarlo, sostuvo que la industria privada, reducto del liberalismo, no podría superar la grave depresión por su propia inercia. Así apartándose de las teorías económicas típicamente liberales, Keynes sugirió que el Estado se convirtiera en el motor de la economía, su-- plantando en este lugar a la industria privada, la cual tendría que sujetarse a ciertas regulaciones impuestas desde fuera del terreno estrictamente económico.

A grosso modo, según Keynes, el fracaso de la inversión privada -- era consecuencia de la reducción de la capacidad de compra tanto -- del público en general como de la industria, en lo referente a bienes de capital. De acuerdo con el economista británico, si no existe una efectiva capacidad de demanda no hay ventas; sin ventas no -- hay producción; sin producción no puede haber empleo y sin empleo -- la capacidad de compra se ve reducida de manera significativa. Con este razonamiento Keynes invertía totalmente la explicación tradi--



cional; volteaba de cabeza el problema, esto es, en lugar de encontrar la solución en el fortalecimiento de la producción, tal como sugerían las políticas económicas tradicionales, la teoría Keynesiana proponía fortalecer el consumo.

En este sentido Germán Pérez Fernández del Castillo considera:

"Quizá con exclusión de Marx y algunos de sus seguidores, ningún teórico había puesto al descubierto, y con ello en tela de juicio, tal como lo hizo Keynes, la relación de los factores de la producción como una relación entre individuos. De entre los neoclásicos, ninguno logró plantearse en una forma satisfactoria las contradicciones de cada uno de ellos "por que todo el acento se puso, no sobre la estructura del sistema, sino sobre su razonamiento interno -la teoría de los precios relativos- que se había convertido en casi el único tema de discusión y había sido elaborado con infinito detalle" (ROBINSON)" (37)

Así la óptica Keynesiana, al poner como centro de análisis al trabajo, con sus salarios reales, con su pleno empleo y su capacidad de generar consumo; para bien o para mal, propone como elemento de análisis y previsibilidad en lo económico la estabilidad en los precios, con base, en la estabilidad de los salarios.

Con todo, el modelo económico keynesiano se implantó de manera decisiva y, lo que fué peor para sus detractores, funcionó. El cre-

---

(37) Germán Pérez Fernández del Castillo, "Crisis y Estado de Bienestar", Revista de Estudios Políticos, Vol. 4, Abril-Septiembre de 1985.

cimiento económico y la estabilidad social resultante de esa "política", han sido, sin duda, mayores durante su vigencia que los logrados con la aplicación de cualquier otra teoría económica. Sin embargo la inserción de lo político en lo económico, así como de económico en lo político, tuvieron costos aún difícilmente calculables.

Es bajo la perspectiva Keynesiana que se presentan y realizan los grandes proyectos de inversión y gasto público en los países más avanzados. Baste con recordar el New Deal Americano.

En los Estados Unidos, en 1932, el presidente saliente, Hoover, es derrotado por el candidato demócrata Franklin D. Roosevelt. Este, utilizando como medio de difusión propagandística a la radio, denunció a la "dictadura industrial", al nuevo "despotismo", a los "reyes de la economía", crítica a la administración Republicana y anuncia una nueva política. Promete la distribución equitativa de las riquezas nacionales, jura dar al pueblo americano un "New Deal", es decir, un nuevo pacto, la tarea no va a resultar sencilla, Roosevelt tendrá que apoyarse en la amplia y heterogénea base social que su discurso le ha grangeado, en especial contará con el apoyo de las organizaciones sindicales, aún en contra de las sentencias del Tribunal Supremo de su país.

Tres fueron las líneas fundamentales del "New Deal":

1. La reorganización y relanzamiento de sectores de actividad fundamentales: primero la banca, en el desorden de la crisis ban-

caria de 1933; la industria con el NIRA (National Industry -- Recovery Act) de junio de 1933; la agricultura con el AAA -- (Agricultural Adjustment Act) de mayo de 1933; la energía -- eléctrica con el Tennessee Valley Act de mayo de 1933 y el -- Public Utilities Holding Company Act de 1935, los transportes con el Railroad Emergency Act de 1940.

2. Una política dirigida a devolver a los Estados Unidos una posición favorable en el mercado mundial: abandono del patrón oro, (19 de abril de 1933), devaluación progresiva del dólar, en relación al oro, y política de acuerdos comerciales recíprocos en base al Reciprocal Trade Agreements Act de 1934.
3. Finalmente, y sin duda ahí estriba lo esencial del New Deal, la búsqueda de un nuevo compromiso social en el que puedan ponerse de acuerdo las principales fuerzas sociales. No se trata de derribar al capitalismo, pero se trata de imponer a las fuerzas más reaccionarias un conjunto de reformas.

De este modo, es colaboración con el NIRA, la administración democrata propuso a los patronos un marco al que podrían adherirse; -- prohibición del trabajo infantil, semana de cuarenta horas en las oficinas y de treinta y cinco en las fábricas, salario mínimo (cuarenta centavos por hora en la industria, de doce a quince dólares semanales en los demás empleos). El NIRA garantizaba a los trabajadores el derecho a organizarse libremente y a elegir a sus representantes, lo que favoreció el desarrollo de los sindicatos. Paralelamente, Roosevelt lanza programas de grandes obras públicas,

crea un sistema de "bolsas de trabajo" para algunos desempleados, lanza acciones para la construcción de alojamientos baratos. En 1936, el Social Security Act sistematiza, para los trabajadores con un período lo bastante largo de empleo salariado, el derecho al seguro de desempleo y al retiro.

El New Deal no consigue relanzar la enorme mecánica de acumulación que constituye el capitalismo americano: sólo la Guerra lo logrará. Ciertamente el desempleo disminuyó, pero existe un porcentaje de desempleo del diez por ciento para 1940. Sin embargo la duración media del trabajo, efectivamente, ha descendido, pasando de unas cincuenta horas a unas cuarenta horas por semana; los salarios reales de los trabajadores empleados aumentan; los contratos colectivos cubren un número progresivamente mayor de sectores. Y, finalmente podríamos concluir que la aportación definitiva del New Deal fué la siguiente:

- a) Obliga a una parte de la patronal a aceptar concesiones que permitirán la integración del conjunto de la clase obrera en el sistema de consumo;
- b) Marca una ruptura en relación al viejo principio Republicano "Menos gobierno en los negocios y más negocios en el gobierno", abriendo el camino para una fructífera cooperación entre el gobierno y los negocios.

El capitalismo mundial se encuentra encerrado dentro de las fronteras nacionales y coloniales, prevalece el proteccionismo y surge un

acentuado nacionalismo que llevará a países como Alemania, Japón e Italia al fascismo, que traerá como consecuencia inevitable la confrontación armada y el estallido de una Segunda Guerra Mundial que devastaría nuevamente Europa, pero que inevitablemente, al concluir, impulsaría todavía más lejos al sistema capitalista.

Después de la Segunda Guerra Mundial y el consecuente nuevo reparto del mundo, en una parte importante del orbe, dejará de reinar el capitalismo, un nuevo modo de acumulación y de industrialización, otra sociedad de clases, una formidable condensación del poder del Estado hacen que reine en ella otras modalidades de producción y distribución de los recursos. Pero la Segunda Gran Guerra, la reconstrucción y el período de prosperidad que siguió, la descolonización, la internacionalización del capital y las nuevas industrializaciones en el Tercer Mundo son los factores que marcan el nuevo desarrollo del capitalismo a escala mundial.

Frente a un bloque colectivista de Estado, notablemente ampliado y en un contexto mundial marcada por el movimiento histórico de la descolonización, una vez retiradas las ruinas de la guerra, los países capitalistas desarrollados han conocido un excepcional período de prosperidad. Pero en las mismas condiciones de esta prosperidad se desarrollaban los gérmenes de la crisis actual.

IV. UNA RESPUESTA A LA INCERTIDUMBRE: El Sistema de Seguridad Social ideado por William Beveridge.

Fueron dos los economistas que hallaron las soluciones posibles a la incertidumbre y desasosiego que el proceso capitalista, con sus crisis y confrontaciones armadas, habían traído a un mundo que se pensaba civilizado, paradójicamente, ambos ingleses y ambos contemporáneos, se trata de John Maynard Keynes y de William Beveridge.

Una vez que en terminos muy generales hemos hablado sobre el esquema económico-político del pensamiento Keynesiano, pasaremos breve revista al sistema de seguridad social ideado por William Beveridge.

A) LA NUEVA GRAN BRETAÑA DE BEVERIDGE

Devastada económicamente y materialmente destruída, Inglaterra vivía en 1942 una de las situaciones más desesperadas de su historia moderna. Ningun enfrentamiento bélico había hecho sentir con tanta fuerza sus rigores sobre la población de aquella insula. El pueblo británico no sólo aportó al esfuerzo bélico contingentes humanos para engrosar los ejércitos aliados sino que sufrió en carne propia los horrores de la guerra, destrucción, hambre, miseria, incertidumbre, así se convirtió la Segunda Gran Guerra en una guerra del pueblo, que se sostenía en los frentes de combate y resistía estóicamente en el propio suelo patrio la ferocidad de los bombarderos nazis.

En el mismo año de 1942, William Beveridge plantea la forma en que esa fuerza del pueblo, como el la llama, debe traducirse al finali-

zar en una paz para el pueblo, lanza su "Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines".

Comienza el economista Inglés por reconocer en su "Plan", los cinco males "gigantes" que aquejan a su patria, y los enumera: La indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad. Al mismo tiempo propone soluciones inmediatas que implican una redefinición del papel del Estado en la vida social de su país.

El remedio que plantea para la supresión de la indigencia está contenido en el desarrollo general de sus Sistemas de Seguridad Social, que consiste básicamente en establecer un jornal mínimo por los servicios que presten los trabajadores, y un sistema de pensiones que garanticen sus subsistencia, mientras se vean privados de su trabajo, estén incapacitados por alguna enfermedad o bien cuando por su edad les sea imposible desarrollar un trabajo remunerado.

Ataca el problema de la enfermedad enfatizando en la necesidad de establecer un sistema de asistencia médica por parte del estado que no sólo atienda a la población que sufra alguna enfermedad, sino que desarrolle servicios sanitarios paralelos a la atención médica general y sobre todo que desarrolle programas de prevención de enfermedades y de extensión de la higiene.

En cuanto al problema de la ignorancia no se limita a proponer el perfeccionamiento de los sistemas educativos, sino que enfatiza en el aumento de la construcción de aulas y sobre todo de la edad esco-

lar, pero va más allá al declarar: "La lucha contra la ignorancia -- significa, conceder mayores oportunidades -- mayor igualdad en la educación-- a todos los niños, prescindiendo de las circunstancias de clase o familia. Significa eso, por dos razones: primera, que ninguna comunidad puede permitirse el lujo de desperdiciar sus talentos; segunda, y esta es una razón muy humana, que todo Talento desperdiciado es una fuente de infelicidad". (38)

Para Beveridge, la lucha contra la suciedad significa la planeación adecuada de la utilización del suelo para que trabaje y viva la gente, la construcción de más y mejores viviendas donde prevalezcan la higiene y se pueda desarrollar la vida diaria de los seres humanos.

La lucha contra la ociosidad resulta de singular importancia para -- el economista inglés, y para ello diseña la estructura de los seguros de desempleo, que permitirían a los trabajadores que por una u otra razón han parado, el mantenerse y desarrollar una ocupación secundaria mientras obtengan un nuevo empleo, además reconoce la necesidad impostergable de evitar en lo futuro la desocupación en masa, cuyos efectos se habfan dejado sentir con crudeza durante la Primera Gran Guerra.

Beveridge diseña una estrategia que permitiría atacar los males que aquejaban a la nación inglesa y para ello formula algunas precisio-

---

(38) William Beveridge, "Las bases de la Seguridad Social", Biblioteca de la salud, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987, pp. 100-4.



nes preliminares. Así reconoce en primera instancia la necesidad de estructurar un sistema de planeación nacional: "...alguien debe hacer, en nombre del Estado, un plan de como pueden satisfacerse las necesidades de sus ciudadanos utilizando su habilidad y su trabajo aplicados a sus recursos materiales", mas adelante continúa, "En la postguerra tiene que establecerse una relación entre los recursos y las necesidades, por medio de la acción deliberada del Estado. No podemos confiar en el mecanismo de los precios. El paso de la paz a la guerra y el paso de la guerra a la paz son igualmente momentos en que tiene lugar un cambio muy rápido en la dirección del esfuerzo productivo. Tanto en uno como en otro caso es esencial la acción directa y rápida del Estado, no la acción indirecta a través del mecanismo de los precios". (38)

Profundiza el agudo economista británico: "Esa planeación no significa que todo plan, una vez en marcha, sea ejecutado directamente por el Estado. Puede significar y es muy probable que signifique, la sustitución de la empresa privada a base de competencia, y que busca la ganancia, por empresas públicas monopolistas que no buscan la ganancia, en ciertas ramas de la producción; pero tanto las empresas públicas como las privadas, trabajarán dentro de los límites fijados por un plan general" (39)

Beveridge postula en realidad la necesidad que tiene el Estado de asumir un papel rector en la vida económica y social de la Gran Bre-

---

(38) Op. pp. 56-9

(39) Op. cit. pp 59-61

taña pero enfatiza el hecho de que la planeación nacional no significa la supresión de ninguna de las libertades esenciales del ciudadano, y así lo expresará al definir los tres puntos o principios estratégicos con base en los cuales habrán de atacarse los cinco males fundamentales que aquejaban a la Gran Bretaña.

Los tres sistemas estratégicos en que el ilustre economista inglés funda su plan para la reconstrucción de Inglaterra son:

1. "El primer principio es que, sea lo que fuere lo que hagamos, existen ciertas libertades británicas esenciales que necesitamos conservar. Esas libertades esenciales incluyen la libertad de culto, la libertad de palabra, de escritura, de estudio y de enseñanza, la libertad de asociación y de fundar nuevos partidos de todas clases, la libertad de escoger la ocupación que uno quiera y la libertad de gastar los ingresos personales" (40)
2. "El segundo principio consiste en que con la condición de no traspasar los límites que fije la necesidad de preservar las libertades esenciales, debemos estar preparados para utilizar los poderes del estado hasta donde sea necesario sin límite de ninguna clase, con el fin de suprimir los cinco males gigantes ya descritos. Las libertades enumeradas son esenciales, pero

---

(40) Op. cit. pp. 59-61

ningún interés creado es esencial, ningún método particular de producción es esencial. Deben sacrificarse todos si fuere necesario para eliminar los males que aquejan a la nación" (41)

3. "El tercer principio general es que, si ha de utilizar el poder del Estado en nuevos campos para nuevos fines, tenemos que estar preparados, si es necesario, para introducir cambios en la maquinaria del gobierno".

#### B) EL PLAN BEVERIDGE PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

Para William Beveridge, tres eran las condiciones esenciales para la existencia de la seguridad en el mundo después de la guerra. La primera condición es la implantación de la justicia en lugar de la fuerza como arbitro entre las naciones. La segunda condición es que tiene que existir una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación. La tercera condición es que tiene que existir la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar. Así cada una de las anteriores condiciones resulta esencial, constituyendo en conjunto los tres puntales de la Seguridad Social.

El Plan de Seguridad comprende tres partes. En primer lugar, un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto

---

(41) Op. cit. pp. 110-12

cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de todas clases para todos los cuidadanos.

El "Plan de Seguridad Social y Servicios Afines" se resume en forma general como sigue:

I. El Plan abarca a todos los ciudadanos sin fijar ningún límite superior de ingresos, pero tiene en cuenta sus diferentes maneras de vivir; es un plan que abarca y comprende todas las personas y todas las necesidades, pero se clasifica en su aplicación.

II. En relación con la seguridad social, la población se divide en cuatro clases principales de edad en que hay aptitud para trabajar y otras por debajo y por encima de esa edad, respectivamente, como sigue:

1. Empleados, esto es, personas cuya ocupación normal es el empleo con contrato de servicios
2. Otras personas con ocupación lucrativa, entre ellas los patrones, los comerciantes y los trabajadores independientes de todas clases.
3. Amas de casa, esto es, mujeres casadas en edad para trabajar
4. Otras personas en edad de trabajar sin ocupación lucrativa.

5. Personas que no tienen edad aún para trabajar sin ocupación lucrativa.
6. Personas retiradas que han pasado la edad de trabajar.

III. Las personas de clase 6 recibirán pensiones de retiro y las de clase 5 recibirán subsidios infantiles pagados por el erario público nacional cuando el padre o la madre a cuyo cuidado se encuentren los hijos, reciban del seguro una pensión u otro beneficio, y en los demás casos se abonará el subsidio a todos los hijos menos uno. Las otras cuatro clases se asegurarán de acuerdo con sus circunstancias. Los cuidados médicos de carácter curativo y preventivo y los gastos de funeral abarcan a todas las clases.

IV. Cada persona incluida en la clase 1, 2 ó 4, pagará una contribución única de seguridad por medio de un timbre puesto en un documento único de seguro cada semana o reunión de semanas. En la clase 1 contribuirá también el patrón, pagando el timbre del seguro y deduciendo del salario o del sueldo la parte que corresponda al empleado. La contribución variará de una clase a otra, según los beneficios proporcionados y será más alta para los hombres que para las mujeres, de manera que consiga beneficios para la clase 3.

V. Toda persona de la clase 1 que haya cumplido las condiciones relativas a la contribución, recibirá el beneficio correspon-

diente por desocupación o incapacidad, pensión de retiro, cuidados médicos y gastos de entierro. Las personas de la clase 2 recibirán todos esos beneficios, salvo el de desocupación e incapacidad física durante las trece primeras semanas de incapacitación. Las personas de la clase 4 recibirán todos esos beneficios salvo el de desocupación e incapacidad. Todas las personas que no pertenezcan a la clase 1 tendrán a su disposición, como sustitución del beneficio de desocupación, el beneficio de aprendizaje para ayudarles a encontrar nuevos medios de vida si les fallan los actuales. Todas las personas de clase II disfrutarán del subsidio de maternidad, de la pensión de viudez y de la pensión de retiro, en virtud de las contribuciones de sus maridos; las madres de familia que realicen trabajo remunerado recibirán además del subsidio de maternidad, el beneficio de maternidad durante trece semanas para permitirles abandonar el trabajo antes y después de dar a luz.

- VI. El beneficio de desocupación, el de incapacidad, la pensión básica de retiro después del período de transición, y el beneficio de aprendizaje serán iguales para todos, cualesquiera que hayan sido los ingresos anteriores. Estas prestaciones suministrarán por sí mismas los ingresos necesarios para la subsistencia en todos los casos normales. Habrá una tasa conjunta para el marido y la mujer, cuando esta no tenga ocupación remunerada. Cuando falta la esposa o ésta tiene una ocupación lucrativa, habrá una tasa inferior; cuando falta la --

esposa, pero existe una persona a la que hay que mantener, de edad superior a la asignada a los niños para recibir subsidio, se dará una asignación por persona subalterna. El beneficio de maternidad para las madres de familia que trabajan también lucrativamente será de una cuantía superior a la prestación por desocupación o incapacidad, en tanto que será inferior para ellas el beneficio de desocupación e incapacidad; hay también tasas especiales para la viudez que se describen a continuación. Con esas excepciones, todas las tasas de beneficio serán las mismas para los hombres y para las mujeres. La incapacidad debida a un accidente o a una enfermedad profesional recibirá el mismo trato que cualquier otra incapacidad durante las trece primeras semanas; si continúa la incapacidad, se substituirán las prestaciones concedidas por una pensión de riesgo profesional, en proporción al salario del interesado, con la salvedad de que existirán topes máximo y mínimo.

- VII. Las prestaciones de desocupación seguirán percibiéndose en la misma forma sin comprobación de necesidad, mientras dure la desocupación, pero normalmente estarán sujetas a la condición de asistir el beneficiario a un centro de trabajo o de instrucción después de transcurrido un cierto período. El subsidio de incapacidad seguirá percibiéndose de igual forma sin comprobación de necesidad, mientras dure la incapacidad o hasta que sea substituida por una pensión, con la condición de aceptar un tratamiento médico adecuado o una instrucción profesional.

VIII. Las pensiones (que no sean por riesgos profesionales) se pagarán únicamente al retirarse del trabajo. Pueden reclamarse en cualquier momento después de pasar de la edad mínima para el retiro, esto es, 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Si se aplaza el retiro, aumentará la tasa de pensión por encima de la tasa básica. Las pensiones contributorias se elevarán -- hasta la tasa básica gradualmente, durante un período de transición de veinte años, en el que se pagarán pensiones apropiadas, según las necesidades, a todas las personas que las precisen. - Se salvaguardará la posición de los pensionados actuales.

IX. Si bien seguirán concediéndose pensiones permanentes a las viudas en edad de trabajar y sin hijos que dependan de ellas, habrá para todas las viudas un subsidio temporal de cuantía más elevada que el correspondiente en casos de desocupación o incapacidad, seguido de beneficios de aprendizaje cuando sea necesario. Para las viudas que tengan a su cuidado hijos que dependan de ellas habrá un beneficio de custodia, además de los subsidios de los hijos, adecuado para la subsistencia sin otros medios. Se salvaguardará la posición de las viudas actuales - que reciben pensiones.

X. Los limitados casos de necesidad no cubiertos por el seguro social, serán atendidos por la asistencia nacional, sometiéndose a una comprobación de los recursos.



- XI. Se proveeran de cuidados médicos, que abarquen la totalidad de las necesidades, a todos los ciudadanos, mediante un servicio nacional de sanidad, organizado por los departamentos correspondientes, y se suministrará tratamiento postmédico y de rehabilitación a todas las personas en condiciones de aprovecharlo.
- XII. Se fundará un Ministerio de Seguridad Social responsable de los seguros sociales, de la asistencia nacional y del fomento y la inspección de los seguros voluntarios, el cual se hará cargo, en la medida que fuere necesario para esos fines, de la obra actual de otros departamentos oficiales y de autoridades locales en esas ramas.

El plan así resumido extiende los seguros sociales en cuatro direcciones, comprendiendo, hasta donde es posible y en la medida que lo exijan sus necesidades, a todos los ciudadanos y no únicamente los empleados con contrato de servicios; concediendo nuevos beneficios de dinero para entierro, maternidad y aprendizaje y bajo la forma de cuidados médicos y de rehabilitación postmédica; extendiendo el período del beneficio, en el caso de desocupación e incapacidad, de manera que dure tanto como la necesidad; y elevando las tasas del beneficio hasta un nivel determinado, después de examinar las necesidades de subsistencia, para que sean suficientes para llenar esas necesidades en los casos normales sin otros recursos. El Plan forma parte de una política de implantación de un mínimo nacional.

El Parlamento Inglés desechó alguna de las ideas de Beveridge pero lo fundamental persistió y se creó así de forma institucional un verdadero sistema de seguridad social que permitió a los individuos vivir el presente sin temor al futuro. Beveridge y Keynes sentaron las bases de un sistema económico-político en el que se redistribuyó el ingreso y se repartió en base a criterios de justicia social la riqueza nacional de la que son dueños todos los ciudadanos.

V. DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LA CRISIS ACTUAL

Al final de la Segunda Guerra mundial, los Estados Unidos constituyen una enorme potencia mundial, monetaria y militar: en 1945, su producción industrial se ha más que duplicado en relación a 1935-39, producen la mitad del carbón del mundo, los dos tercios del petróleo mundial, más de la mitad de la electricidad; sus capacidades de producción alcanzan los 95 millones de toneladas para el acero, 1 millón de toneladas para el aluminio, y 1.2 para el caucho sintético, son enormes en cuanto a la construcción naval, aeronáutica y de vehículos terrestres, de armamento, de máquinas, herramientas y en la industria química. Los Estados Unidos poseen el 80 por ciento de las reservas de oro. Disponen de un ejército poderoso y de la bomba atómica.

Frente a la URSS cuyo poder se ha reforzado, los Estados Unidos asumen el papel de dirigente del capitalismo. Desde 1943 estudian junto con los británicos un sistema de pagos internacionales que permita a la vez imponer los necesarios equilibrios permitiendo lo posible expansión de los intercambios y los pagos; en 1944 se pone en marcha en Bretton Woods un sistema fundado en la definición de cada moneda en relación al oro y las paridades de cambio fijo: este sistema se llama "patrón de cambio oro" (Gold Exchange Standard), de hecho al menos durante los 15 primeros años, el dólar se convierte en la pieza fundamental de este sistema de pagos. En 1945 Churchill y Roosevelt preparan la postguerra negociando en Yalta con Stalin las

respectivas zonas de influencia; el mismo año las tropas americanas y rusas se reúnen en Alemania.

Una vez vencidos Alemania y Japón van desarrollándose dos movimientos que dominan la inmediata postguerra y son determinantes para el conjunto del período.

- a) La separación del mundo en dos bloques, uno dominado por los Estados Unidos y otro dominado por la URSS.
- b) La descolonización.

Se institucionalizan las alianzas militares, los Estados Unidos lo hacen en las Américas (1947), para el Atlántico Norte (1949), para Asia del Sudeste (1954); la URSS ha establecido por su parte desde finales de los años cuarentas sólidos vínculos políticos económicos y militares con las democracias populares de Europa. Así se produce la organización de economía, moneda y defensa, se trata de la existencia de dos mundos enfrentados; el mundo capitalista ayer hegemónico, descubre que el orbe ya no le pertenece, que hay materias primas y mercados que ya no le son accesibles, que existen otras formas de acumulación, de industrialización, fundado en la apropiación colectiva de los medios de producción, en la planificación, en la dirección y la coacción del Estado.

Al mismo tiempo nace otro mundo: el Tercer Mundo y nace como consecuencia del proceso de descolonización que han producido a través de la guerra el reforzamiento de nuevas burguesías en una parte, la

intelligentista en otra, la toma de conciencia de lo insoportable que resulta la colonización y del hecho de que no se trata de un proceso inevitable o no mutable. El debilitamiento crónico de las metrópolis europeas, la participación de contingentes de hombres de estos -- nuevos países en los conflictos armados europeos, la influencia de -- las ideas revolucionarias propagadas por el marxismo, la perspectiva abierta por la revolución soviética, y el reforzamiento a partir de una especificidad nacional o religiosa de las luchas de liberación, han hecho ver en la particularidad de cada proceso y con una variedad enorme de perspectivas, que existen alternativas para el desarrollo de una vida nacional propia, alejada del colonialismo europeo, de la explotación, del racismo, del paternalismo y de la opresión que antaño ejercieran las naciones del viejo continente.

Los países del tercer mundo se agrupan e inician sus procesos de -- industrialización, se llevan a cabo la reconstrucción de los países capitalistas asolados por la guerra y florece un excepcional período de prosperidad.

## VI. LA PROSPERIDAD DE LA POSTGUERRA

Trás la reconstrucción el conjunto de los países capitalistas se conoce un notable período de crecimiento. En el mundo se produce un proceso impresionante de la producción industrial y del comercio internacional.

El crecimiento de la postguerra es el más fuerte que haya conocido el conjunto de los países capitalistas, no es muy rápido en Gran Bretaña pero si es apreciable en los Estados Unidos, en Francia y muy particularmente en Japón. Este crecimiento es el resultado de la acción conjunta de los medios de organización en el trabajo ya conocidos y aún los recién inventados, así como de una creciente maquinización, o más bien electronización de los sistemas industriales, todo ello redunda en una impresionante productividad. La posibilidad de mantener fijos los salarios y el nuevo y generalizado acceso al crédito garantizan el consumo, así se completa el proceso que permite el avance del capitalismo.

## VII LA CRISIS ACTUAL

El milagro económico de la post-guerra se desvanece en la década de los sesentas. Disminución del crecimiento, aumento del desempleo - acentuación de la inflación, descenso del poder adquisitivo de los trabajadores; incertidumbre, inquietud, angustia latente; progreso de la derecha en Europa y en los Estados Unidos. Amenaza, temor, - tras la Primera Guerra que siguió a la primera "gran depresión" y - la Segunda Guerra que fué engendrada por la segunda "gran crisis -- mundial", a que de esta tercera "gran crisis" surja una Tercera Guerra Mundial.

El desarrollo de la producción en masa acarrea la contaminación; los primeros afectados, agricultores, pescadores, amigos de la naturaleza, habitantes de las grandes urbes, protestan, se organizan y obtienen cada vez con mayor frecuencia que se pongan en marcha dispositivos anticontaminación. A veces los trabajadores, los primeros en sufrir los efectos de la polución son los primeros en protestar, y -- obtienen así la mejoría de sus condiciones de trabajo e higiene en -- los centros industriales donde laboran. En ambos casos se producen nuevas cargas para las empresas.

El colonialismo ha desaparecido pero la necesidad de expansión de -- los mercados y el desarrollo incontenido del capital financiero hacen necesario la búsqueda de nuevos mercados, así la inversión extranjera de los países capitalistas desarrollados encuentra tierra -- fértil para sus desarrollos en los países del Tercer Mundo, donde la

necesidad de empleo y la debilidad de las monedas nacionales abaratan la mano de obra

La reafirmación de los capitalismo nacionales tras la reconstrucción y revitalización de las economías regionales, los crecientes gastos en armamentos, en especial merced a la guerra de Vietnam que consume el 13% del PIB de los Estados Unidos, la crisis fiscal que empieza a sufrir el Estado Norteamericano, son entre otras, causas de la caída del dólar, que tendrá que separarse del oro, aunándose a ello nuevas presiones económicas en un mundo cada vez mas convulsionado y donde la historia parece comenzar a escribirse, merced a la creciente tecnologización, en minutos y segundos y ya no en años y décadas.

El esquema económico Keynesiano que había en un tiempo traído prosperidad al mundo se agotó y contribuyó a agravar la crisis. Se había hecho demasiado fácil a ciertos Estados vender empleo para ganar elecciones, brindar servicios para obtener popularidad, crear expectativas a costa de endeudamiento y conceder prestaciones mediante alzas a los impuestos. En términos generales, el Estado avanzó irrefrenablemente durante décadas, a tal grado que para 1980, ningún Estado de la Comunidad Económica Europea participaba en menos del 50% del PIB respectivo. En algunos casos como Suecia, la participación del Estado llegó a ser superior al 70%.

Esto debido a que el Estado saltó, en general, del mero terreno de la inversión de servicios al renglón de la inversión productiva. El Estado produjo, invirtió, nacionalizó, en síntesis estatizó la economía.



Todo ello con el fin específico de conservar el salario real y el pleno empleo en niveles óptimos. La brusca expansión del Estado produjo desajustes que llevaron a la actual crisis económica.

La creación y mantenimiento irracional de servicios, así como la inversión en el sector productivo, trajeron como consecuencia inmediata el credimiento desmesurado del Estado y su aparato administrativo durante los últimos cuarenta años. Esto conllevó el rápido incremento del gasto público, que tuvo que ser financiado básicamente a través de tres fuentes que acarrearían graves desequilibrios financieros.

La primera fuente de financiamiento la constituyó el aumento desmedido de las tasas impositivas, cuyo resultado inmediato se deja ver en la disminución de la inversión. También a través de la deuda pública se buscó solventar los gastos del Estado: Sin embargo, el aumento en el costo del servicio de la deuda se fué tornando cada día mas gravoso, lo que a mediano plazo redundó en mayores impuestos — y por lo tanto — mejor inversión— o en mayor endeudamiento. La tercera fuente de financiamiento se buscó a través del incremento del circulante, que produjo inflación. En nuestro medio, el de los países subdesarrollados se han convertido en temas recurrentes los relativos al excesivo gasto público, los altos impuestos, la inflación galopante y el peso que sobre los niveles económicos de las clases sociales nacionales ejercen — todos ellos, aunados a una deuda externa que no parece tener límites a sus posibilidades de reestructuración ni tope en sus montos.

Los impuestos llegaron a niveles tales que desalentaron la inversión y

también la investigación tecnológica. El endeudamiento trajo consigo el empobrecimiento general de los Estados nacionales en beneficio de las grandes corporaciones financieras, y la inflación por su parte, acarreó la disminución del poder adquisitivo del salario de los trabajadores.

Con lo anterior las reservas políticas como económicas del Estado Social se agotaron en el mundo. La apertura a negociaciones constantes, en donde cualquier cosa pudo ser objeto de negociación, la derivación populista en la que terminó la política de salarios fijos y pleno empleo, el déficit fiscal, el aumento constante de expectativas, alentado por la creación de un mercado político, entre otros factores, propiciaron el derrumbe de la estabilidad, de la confianza, del empleo, y finalmente de los gobiernos en el poder. Inglaterra, Alemania, Francia, Grecia, España, y muchos otros países, optaron por el cambio de partidos, primordialmente como resultado de la fallida instrumentación de nuevas políticas sociales y económicas.

Con ello el Estado se ha convertido en el centro de los ataques de las tendencias de izquierda y de derecha, los más disímiles partidos políticos achacan a la incompetencia estatal el profundizamiento de la crisis por la que pasamos. La derecha culpa al estado de la problemática económica por intervenir en áreas que no le estaban reservadas, alega corrupción, burocratismo e ineficiencia. Las izquierdas centran sus ataques en la incapacidad del estado para mantener los beneficios sociales y aún de su posible retracción a niveles inferiores. En suma el Estado aparece para Tirios y Troyanos como responsable de la crisis.

A) La Redefinición de las Tendencias Políticas y las Estructuras de Poder.

En este mundo en crisis las tendencias políticas se redefinen, buscan nuevos planteamientos para afrontar una realidad cada día más dinámica y cambiante. La Social Democracia pretende racionalizar la función del Estado en la economía y profundizar en la participación política ciudadana para recuperar una legitimidad casi perdida. Las izquierdas, divididas, fraccionadas y convulsionadas por una infinidad de tendencias y disquisiones teóricas, intenta la movilización popular ante la amenaza de la pérdida, e incluso ante la pérdida real de los beneficios sociales que las luchas obreras habían conquistado. La falta de unidad teórica es falta también de unidad de acción. El marxismo ha dejado de ser ya una alternativa real de cambio social, los países sujetos a la influencia soviética y la propia URSS, se encuentran inmersos en un proceso de redefinición en donde algunos tintes democráticos empiezan a aparecer. La derecha por su parte no perdió el tiempo, su falta de consistencia teórica y su matiz profundamente tradicionalista expresada en la preponderancia dada a la religión y a la preservación de las costumbres parecen haberse dejado de lado al introducirse nuevos elementos al debate político, elementos que pretenden demostrar el fracaso histórico y económico del Estado Social.

1. La Nueva Derecha.

1.1 La Tesis Ideológica fundamentales del Neoconservadurismo en los Estados Unidos.

a) El neoconservadurismo hace un diagnóstico dramático de la situación de los Estados Unidos y del mundo occiden

La crisis lleva en sus entrañas la necesidad que tiene el capitalismo de reestructura para encontrar nuevas posibilidades de expansión y con ellas la formación de nuevos procesos de acumulación. Esta reestructuración del capitalismo implica:

- A) La redefinición de los planteamientos de los partidos y tendencias políticas y con ella de las estructuras de poder.
- B) La reestructuración de los aparatos productivos nacionales a fin de adecuarse a los requerimientos tecnológicos que la edad moderna empieza a exigir.

tal toda vez que "comprueba la existencia de una profunda crisis política" que se expresa en la creciente pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos y de sus clases gobernantes. A consecuencia de ello se ha abierto una época de inestabilidad y de conflicto que amenaza destruir los legados más preciados de la civilización liberal. Hay, por lo tanto, una crisis de autoridad, una crisis orgánica que está socavando la propia viabilidad del sistema y que reclama correctivos rápidos y eficaces que impidan el "suicidio" de las democracias burguesas. (42)

b) La crisis política que el neoconservadurismo detecta, no la achaca al fracaso del sistema económico y mucho menos a las instituciones políticas y a las elites que las dirigen, para ellos el problema radica en la cultura. Se trata de una crisis primordialmente moral y cultural, que ha tenido como resultado la factura de esa amalgama ideológica, verdaderamente única que había otorgado sentido a la empresa de construir la nación más poderosa del mundo. El ecepticismo y la crítica frívola e irresponsable han minado ese patrimonio cultural prácticamente irremplazable; la moral y la crisis de antaño, fueron pervertidas y la crisis actual es el remate de ese proceso de progresiva descomposición del núcleo ideológico modular de la sociedad americana. Así pues el pensamiento neoconserva-

---

(42) Atilio A. Borón, "Crisis y Racionalidad Neconservadora", en el Trimestre Económico. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1984. pp 90 al 22.

dor interpreta a la crisis de hegemonía como producida por una cultura adversaria. En este sentido, Irvin - - Kristol (43), ha revivido la idea de la "traición de los intelectuales" quienes reniegan del "American Way of Life" y propician desde sus puestos en el gobierno la socialización de los Estados Unidos. (44)

c) La crisis política es agravada por una derivación de la crisis cultural: la gente exige demasiado del gobierno, que solucione muchos problemas, cuando lo natural sería -- que fueran resueltos al margen de la acción gubernamental. Esto produce la "sobrecarga" (45) del estado y ahí se halla su incapacidad para brindar los satisfactores que a él se reclaman, y consecuentemente su deslegitimación.

Para la Nueva Derecha Estadounidense, una de las razones -- de la pérdida de la autoridad gubernamental se den a la demanda de una "creciente e insaciable igualdad", no sólo legal y política, es decir de oportunidades, sino de condición económica y social. Para contener el fervor populista resulta entonces indispensable neutralizar la influencia disolvente de los intelectuales bautizados como "nihilistas".

---

(43) Peter Steinfels, "The Neoconservatives", Nueva York, Simon and Schusters 1979, pp 17

(44) Es sumamente ilustrativo el pensamiento Neo Conservador, el libro de Irving Kristol intitulado "Observaciones de un Neo Conservador", Editorial Gel, 1987.

(45) El empleo del término "sobrecarga" refleja la influencia del enfoque sistemático de la ciencia política

1.2 La Estrategia Neoconservadora.

El diagnóstico que los neoconservadores estadounidenses han hecho de la situación política se ha traducido en propuestas políticas concretas que en su nivel más global de estrategia consisten en lo siguiente:

- a) Reafirmación de la autoridad y la protección del gobierno. No habrá solución posible, dicen los conservadores, si la crisis de legitimidad no es contundente atacada y si el gobierno no recupera su racionalidad y su eficiencia. Un gobierno con autoridad es condición para el continuo ejercicio de la libertad. Se trata con esto de redefinir las relaciones Estado Sociedad Civil, y se busca una sociedad disciplinada y no participante.
- b) Es necesario racionalizar las funciones del "Estado Benefactor", hay, por tanto, que mantener aquellos programas y organismos públicos que neutralicen efectivamente las posibles presiones desestabilizadoras. Cualquier nueva iniciativa tendiente a implicar al Estado en proyectos asistenciales deberá ser estrictamente evaluado.
- c) El mercado debe ser liberado de las restricciones impuestas desde la época del New Deal, para que vuelva a regir la vida económica de los Estados Unidos.
- d) Es necesario combatir la cultura adversaria que se gesta en el seno de la sociedad americana, hay que luchar sin

tregua contra todo aquello que atente contra el "American Way of Life".

d) Hay que pugnar por una moderación creciente de las aspiraciones sociales, redefiniendo y revalorizando las instituciones sociales tradicionales, la familia, la religión, el patriotismo, pues ellos exaltan el estoicismo y con él la no resistencia al sacrificio de nuevas expectativas.

f) Por último el nuevo proyecto hegemónico neoconservador subraya la necesidad de la unidad nacional, la lealtad y la disciplina para poder hacer frente a las responsabilidades que plantea un mundo cada vez más hostil a los valores y los intereses norteamericanos. Esto conduce como es lógico a una conducta belicosa de los Estados Unidos que pretenden volver a la política del Gran Garrote.

## 2. La Redefinición Política del Bloque Socialista.

La crisis ha afectado también al bloque socialista, hoy en día trata de encontrar nuevos caminos para una realidad social compleja que no tolera ya el autoritarismo del que fuera el último representante el fallecido líder soviético Leonidas Breschnev.

La modernidad parece haber llegado a la URSS junto con el nuevo líder del Partido Comunista Soviético, Mijail Gorbachov (46),

---

(46) Mijail Gorbachov "Perestroika": Nueva idea para mi Patria, Editorial Diana, primera edición, México 1988.



quien ha intentado dar un nuevo rumbo a la vida económica y social de aquella potencia al introducir cambios a través de su ya famosa "Perestroika", que gramaticalmente significa, Reconstrucción, cambio, renovación, reforma. Esta reforma implica básicamente la necesidad de revitalizar a la moribunda economía soviética, pero también hace referencia a los cambios sociales; a un mejor control de la calidad de los bienes soviéticos; una prensa capaz de denunciar actos de corrupción, a la posibilidad de elegir a los administradores de las empresas del Estado, así como a los dirigentes del Partido Comunista, a la sanción oficial de las pequeñas empresas privadas, y, al menos popular de los cambios, una disminución del gasto y consumo del vodka y de otras bebidas alcohólicas.

La Perestroika de Gorbachov va acompañada de otro proceso, el -- "glasnost" o apertura, discusión, pluralidad, transparencia. Este proceso implica el estímulo de un debate público y un nuevo espíritu en las artes y la cultura, que reconoce la necesidad de un "sano descontento" y una "actitud crítica".

Así pues dentro de los dos bloques socio-políticos imperantes en el mundo, se producen cambios que habrán de redefinir la vida de la humanidad en el próximo siglo (47).

---

(47) Andris Serra Rojas "Problemas Políticos del Mundo Moderno", editado por la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984 pp 25 - 171.

Vivimos sin duda un proceso de reestructuración, de acomodo del Capitalismo en donde las fuerzas políticas y económicas luchan por encontrar la nueva senda de la expansión, en un mundo en -- donde las alternativas tradicionales a la crisis se ha cerrado, o al menos esa es la esperanza de la humanidad que se niega al retroceso que la vuelta al libre juego de las fuerzas del mercado implica y a los riesgos imbibitos en tal proceso: Guerra Mundial, colonialismo, sacrificio exesivo de los niveles de vida alcanzados, de las expectativas, el hombre no quiere renunciar al bienestar y el progreso alcanzados durante la vigencia del Estado Social.

B) La Reestructuración de los Aparatos Productivos Nacionales.

La crisis es sin duda el preludio de la formación de un nuevo modelo de acumulación, los componentes de este serán sin duda los siguientes:

1. Nuevas industrias portadoras.
2. Nuevas mutaciones en el proceso de trabajo
3. Importantes trastornos en el modo de vida que relanzará un nuevo "consumo en masa".
4. Diversificación mas acrecentada todavía de las formas de movilización de los trabajadores.

Las nuevas industrias portadoras serán:

1. Nuevas energías (nuclear, solar...), y tecnologías nuevas

que permitan economizar energía en desplazamientos, la --  
producción y el hábitat.

2. Nuevas técnicas de fabricación de materiales, de sustan--  
cias y elementos (bioquímica, bioindustria, nuevas sínte--  
sis).
3. Nuevas aplicaciones de la electrónica (informática, tele--  
transmisión, es decir la temática y la teletrónica.)

La electrónica provocará, especialmente profundos cambios en el  
proceso de producción, en la organización del trabajo, en la vi--  
da cotidiana y en el modelo de consumo. De su dominio dependerán  
la eficacia en la producción y, por lo tanto, el lugar de cada -  
país en la "jerarquía económica internacional".

**SEGUNDA PARTE:**

**EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO MEXICANO.**

**CAPITULO III :**

**LA IDEA DEL ESTADO SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO**

**MEXICANO**

## CAPITULO III

LA IDEA DEL ESTADO SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANOI. LA CONSTITUCION DEL ESTADO

Históricamente tres elementos, reunidos, constituyen el Estado Moderno: Territorio, Población y Gobierno.

En base a estos elementos el maestro González Uribe nos da una definición muy completa del Estado:

"El Estado es, una sociedad, humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana". (33)

La expresión normativa del Estado moderno es la Constitución.

En la Constitución quedan integrados los elementos, sociológicos (Nación), Territorial (delimitado expresamente), y político (forma de Gobierno), además de los elementos que integran, en el lenguaje de Carl Schmitt, las decisiones jurídico-políticas fundamentales. (\*)

Esas decisiones fundamentales son producto de la interacción de los

(33) González Uribe Hector, "Teoría Política", Editorial Porrúa México 1982, Cuarta Edición, pp. 159 a 162.

(\*) De Lamadrir Hurtado Miguel, en sus "Elementos de Derecho Constitucional", consigna las definiciones más importantes para la doctrina constitucional, sobre el término "Constitución". pp 31 a 63.

factores reales de poder en la vida política de una nación.

Las decisiones políticas fundamentales del Estado burgués de Derecho son cuatro principalmente: (34).

- a) Decisiones jurídicas fundamentales de orden político:
  - 1) La soberanía.
  - 2) La representación política
- b) Decisiones políticas fundamentales de orden jurídico:
  - 1) División de poderes
  - 2) Derechos fundamentales del hombre

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 expresa además de las decisiones fundamentales enumeradas por Carl Schmitt otras que han sido producto de nuestro devenir histórico, sin las cuales el Estado Mexicano variaría sustancialmente su esencia. Ellas son: La separación de Estado e Iglesia, soberanía popular, forma de Estado Federal, Derechos sociales de el Hombre, y rectoría económica del estado. Don Jorge Carpizo, incluye al amparo como una decisión política fundamental.

La vida institucional y política de México ha sido regida por las siguientes Constituciones:

- 1) Constitución de Cadiz de 1812.
- 2) Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814.
- 3) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824.

---

(34) Schmitt Carl, p. cit.

- 4) Siete Leyes de 1836.
- 5) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- 6) Acta Constitutiva y de reformas de 1847.
- 7) Constitución Federal de 1857, promulgada el 5 de Febrero del mismo año.
- 8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917.

La Constitución de Cádiz de 1812 no tuvo vigencia real en nuestro país, rigió unos cuantos años, pues fué derogada por Fernando VII, quien una vez alcanzada la corona española encontró en la Constitución y principalmente en los liberales gaditanos, un obstáculo al poder absoluto que pretendía ejercer.

La Constitución de Apatzingán, acusa el recibo de las ideas del liberalismo gaditano, pero es mas clara en ella la influencia del iluminismo francés. Fué vigente sólo en los territorios liberados por los insurgentes mexicanos y por ello su aplicación no fue total en nuestro país.

Singular importancia reviste el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, pues a través de ella los Estados o provincias que formaban la nación mexicana se integran para formar un Estado Federal.

La Constitución federal de 1824 consagra el Federalismo y está impregnada del pensamiento liberal de aquellos años. Es antecedente importantísimo para la elaboración de la Constitución de 1857 y es el primer peldaño sólido en la evolución del constitucionalismo mexicano.



Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843, constituyen lo que se ha denominado como constitucionalismo oligárquico, ya que confiaban la dirección política solo a aquellos individuos que gozarán de una renta determinada. Las Siete Leyes pretenden conservar los privilegios coloniales mientras que -- las Bases Orgánicas ensayan la idea del gobierno de las clases pudientes, ambos documentos son por ello, en esencia retrógrados, demostrando la inconsistencia ideológica de aquel conservadurismo que no entendía que una nueva sociedad se estaba gestando, y que dicho proceso de gestación no podía ser interrumpido.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, es producto de la fuerza renovada del liberalismo mexicano, ya que hacía nuevamente vigente la Constitución Federal de 1824. Este ensayo de renovación liberal tuvo una vigencia muy reducida a consecuencia de la reacción conservadora. La Constitución de 1857 así como las Leyes de Reforma son sin duda los documentos políticos de mayor importancia en el siglo XIX mexicano. La citada Constitución de 1857 contiene un proyecto nacional definido, que se orientaba a la consolidación definitiva -- del Estado Mexicano y al reconocimiento de las libertades de los individuos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 marca la irrupción de los Derechos Sociales del Hombre en el Constitucionalismo moderno así como el ideal de una sociedad en la que la justicia adquiere una conotación distinta, más completa, justicia no al servicio del individuo únicamente, sino también, y por --

sobre todo, al servicio de los grupos sociales desvalidos, marginados del desarrollo económico nacional.

Así pues, la idea del Estado Social va a estar presente en los procesos de discusión de las Cartas Constitucionales Mexicanas más importantes, las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

## II. LAS IDEAS SOCIALES EN LA LUCHA POR LA INDEPENDENCIA MEXICANA

Tres siglos de dominación Española habían mantenido en profundo soporte la conciencia política de los habitantes de la Nueva España.

La invasión Napoleónica de la península Ibérica fué el resorte que dió movimiento a las ideas políticas en México.

El ayuntamiento de la Ciudad de México elevó su voz contra la usurpación del poder Real Español y declara a través de su síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, y su Regidor, Juan Francisco de Azcárate, que, en virtud de no haber sucesor legítimo de la Corona Española no era posible imponerlo por la fuerza a la Nación sin consentimiento de los pueblos que la constituían.

La declaración del Ayuntamiento de la Ciudad de México era la expresión de la inconformidad por la imposición en el trono español de José Bonaparte, y por ello no muestra la determinación del pueblo mexicano de lograr su independencia de la metrópoli española.

Sin embargo, la injusticia social y los vicios acumulados durante tres siglos de colonia harían que la idea de libertad germinara en las conciencias de los mexicanos.

Fray Servando Teresa de Mier nos relata como se inicia la agitación política en la Nueva España:

"Las novedades de Europa y la sensación consiguiente que han causado en los ánimos de los habitantes de América, han despertado y exitado ideas y deseos según la alternativa que ha habido de noticias, y ya no hay quien no hable y discurra, - bien o mal, de política y legislación, siendo por desgracia los más, los que, sin talento ni juicio, o sin instrucción - agitan y propagan especies perniciosas, como sucede en todas partes por que las ilusiones de la novedad halagan y sacuden a la multitud...." (35).

Así pues, a partir de 1808 se empiezan a exteriorizar una serie de ideas que existían desde finales del siglo XVIII. Las ideas político filosóficas de la Revolución Francesa se tratan de entroncar con el pensamiento Teológico-Jurídico Español del siglo XVI, en una primera etapa. Posteriormente, el Jusnaturalismo, las ideas del liberalismo Gaditano y las teorías del Gobierno Federal y democrático que la Revolución Americana introdujera y practicara posteriormente con éxito, constituyen el catalizador que acelera el movimiento de las ideas políticas y que propicia el nacimiento del liberalismo Mexicano.

---

(35) Teresa de Mier Fray Servando, "Historia de la Revolución de Nueva España", editado por el IMSS, México 1980, Tomo I pp 101

El 16 de Septiembre de 1810 el cura de Dolores, Miguel Hidalgo y -- Costilla inicia la lucha por la Independencia Nacional, y con ella, la primera revolución de nuestra historia.

La lucha independentista fue matizada por una constante preocupación de sus caudillos por la cuestión social, y especialmente en lo que se refiere a la tenencia de la tierra.

El día 5 de Diciembre de 1810 el Cura Hidalgo expedía en Guadalajara el siguiente bando:

".....Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las -- tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan, arrendarse, pues es mi voluntad que sean sólo los na turales en sus respectivos pueblos...." (36)

El 6 de Diciembre del año 1810, el Cura de Dolores abolió la exclavi tud y el tributo a través de otro bando en el que declaraba:

"Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de 10 días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de éste artículo".

---

(36) Sayeg Helú Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", Editado por UNAM, México, D.F., 1978 pp 23 y sigs.

"Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagan y toda exacción que a los indios se les exija" (37).

El ideal de defensa de los desamparados y los débiles está presente en el pensamiento de Miguel Hidalgo pero lo encontramos también, -- contenido en sus escritos y decretos, en José María Morelos y Pavón.

Tras decretar la abolición de las castas, Morelos redacta el "Proyecto para la Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", en el expone muchas de sus inquietudes con respecto a la problemática social que aquejaba a la América Mexicana, es en especial reveladora la opinión que al cura de Cuarácuaro le merece la concentración de tierras de las haciendas:

"Deben inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborfos pasen de dos leguas cuando mucho, por que el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un sólo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas". (38)

Por aquellos días, desde el mes de noviembre de 1812, Ignacio López Rayón había hecho circular los "Elementos de nuestra Constitución",

---

(37) Sayeg Helú Jorge, op. cit. pp 24.

(38) Sayeg Helú Jorge, op. cit. pp 25 a 27

documento que contenía un esbozo de ideas sobre la integración de la primera Constitución que debería tener México. El documento citado, hacía recaer la soberanía de la nación en Fernando VII, no se pudo apartar el colonialismo político, por lo que estuvo destinado a tener muy poca influencia en los ánimos de los insurgentes mexicanos. Morelos, por su lado, y seguramente con la intención de suprimir los efectos que el documento de López Rayón hubieren causado, redacta "Los Sentimientos de la Nación", en veintitrés puntos expresa su ideario socio-liberal y constituye la plataforma política para la elaboración de la Constitución de Apatzingán.

En "Los Sentimientos de la Nación", Morelos declara:

1. "Que la América es libre e independiente de España y de otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones".

En el punto 11 del referido documento el cura de Cuarcuaro hace profesión de Fé liberal:

11. "Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforma el gobierno, abatiendo el tiránico, y sustituyendolo el liberal, e igualmente echando de nuestro suelo al enemigo Español, que tanto se ha declarado contra nuestra patria".

Morelos consigna en el punto 15o. el ideal Rousoniano de la igualdad de los hombres:

- 15o "Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo

distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud".

Es sin duda en el punto 12o. de los "Sentimientos de la Nación", en donde Morelos consagra su idea de la Justicia Social, ideal que arribó indemne al constituyente de Querétaro en 1917; el referido punto señala"

12o "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a -- constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, - que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto".

El 14 de Septiembre de 1813 se reúne la primera Asamblea Constituyente de nuestra historia, El Congreso de Anahuac, que tras de muchas penalidades habría de promulgar el Decreto Constitucional para la -- América Mexicana o Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de - 1814.

La Constitución de Apatzingán, por los principios que contiene acusa no solo la influencia de la Constitución de Cadiz, sino en forma determinante, el pensamiento revolucionario francés.

Las decisiones políticas fundamentales en la Constitución de Apatzingán son: Intolerancia Religiosa, establecimiento de los Derechos Fundamentales del Hombre, Soberanía popular, forma de gobierno Representativo y centralista, División de Poderes.

El documento constitucional en cita, no contenía declaraciones de carácter social, pues era un dogma del constitucionalismo del siglo XIX, el que no pudieran contenerse en las Cartas Fundamentales, nada más que los derechos que limitaban la autoridad del Estado frente al hombre y la forma de gobierno y organización del Estado.

La muerte de los principales Caudillos independentistas, Morelos, Hidalgo, Allende, Abasolo, etc. había reducido al movimiento insurgente a la calidad de guerrilla, en el sur del país principalmente.

La derogación en 1814 por Fernando VII de la Constitución de Cádiz, había tranquilizado a la clase privilegiada por el régimen colonial Novo-Hispano. Sin embargo, el descontento que trajo en la península Ibérica tal derogación obligó a la reimplantación del sistema federal-liberal de Cádiz, hecho que hizo peligrar el orden de los privilegios coloniales, y que propició, que Agustín de Iturbide, criollo, capitán de los ejércitos realistas buscara una alianza con el agonizante movimiento insurgente para así justificar la Independencia de la Nueva España de la metrópolis y poder preservar con ello ese añejo sistema de privilegios que políticamente hacía mucho tiempo había hallado sus límites.

El pacto de la clase privilegiada con los resabios de la insurgencia, quedó consagrado en el Plan de Iguala y posteriormente en los Tratados de Córdoba. Ambos documentos perpetuaban el sistema de privilegio que los españoles habían construido durante la Colonia. Baste recordar que el Plan de Iguala se basaba en tres garantías:



Religión, Unión e Independencia.

Los Tratados de Córdoba firmados por el recién llegado Virrey, Don Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide, contenían las bases para la formación del primer Imperio Mexicano.

Los Tratados en cita establecían: "La creación de un Imperio Mexicano, designación de Fernando VII o un príncipe de su casa para el trono; nombramiento inmediato de una junta gubernativa o Consejo de administración para asistir en el gobierno del país a un Ejecutivo o Regencia compuesta de varios miembros; elección de unas Cortes o Congreso Constituyente, que daría al país nuevo su ley fundamental basada sobre las tres garantías, reservándose el derecho de designar si el caso llegaba al nuevo emperador" (39).

El espíritu socio-liberal de los primeros bandos independentistas empezaba a ser traicionado al elevarse al poder a una casta privilegiada, que integraba con 38 miembros la Regencia, incluyendo en la presidencia de la misma a los estamentos militar y eclesiástico que por supuesto, eran refractarios a cualquier posibilidad de reforma social.

El Acta de Independencia de México, se promulgó el 28 de Septiembre de 1821.

---

(39) Sierra Justo, "Evolución Política del Pueblo Mexicano", Obras Completas Tomo XII, Editado UNAM, México 1977.

La preocupación por la cuestión social es palpable en caudillos y pensadores liberales, Jesús Reyes Heróles así lo afirma:

"El problema de la tierra no juega escaso papel en el apoyo de las masas a la causa liberal. De ello resulta que el liberalismo mexicano sea social en su nacimiento, presentándose en su desarrollo como un permanente leitmotiv, el tema de la propiedad de la tierra y la actitud que frente a ella -- guardan sus hombres. En esta actitud resulta determinante una especie de ley en nuestro proceso histórico: una masa -- que empuja a sus caudillos. En nuestros grandes movimientos históricos y entre ellos el liberal, los gufas frecuentemente sólo han obedecido a las masas. Debe considerarse que al expresarse en nuestros primeros congresos este problema de la tierra, tiene indudables antecedentes en aquellos hombres que luchan por nuestra independencia". (40).

Resulta obvio que en el México de aquellos días, con una economía -- netamente agrícola, al abordarse el problema social se centre la -- atención en la cuestión de la tierra.

Hacia 1821, Francisco Severo Maldonado publica el "Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos de Anáhuac". Pretende el autor, dar un bosquejo de organización económica y política -- para el recién formado país. Juzga necesaria una ley agraria porque:

---

(40) Reyes Heróles Jesús, "El Liberalismo Mexicano", Editorial Fondo de Cultura Económica, Tomo II pp. 542.

"...Hay más tierras que repartir, que ciudadanos a quienes repartírselas, y que, por consiguiente sobran los medios -- para enriquecer a todos los pobres". (41)

Si hubiesen sido acatadas tales palabras tal vez nuestro destino - histórico hubiera sido diferente.

Francisco Severo Maldonado propone poner en circulación la riqueza, la del clero y la de los laicos que por su magnitud resulte impro- ductiva. En su proyecto de Constitución Política, que consta de -- 448 artículos, dedica un libro a la "regeneración social", rompiendo así el principio tradicional de no tocar en una constitución más que sólo aquellas materias que se refieran a los derechos fundamen- tales del hombre y la organización de los poderes del Estado.

En aquellos años, se preocupa también por el problema agrario Don - José Joaquín Fernández de Lizardi, El Pensador Mexicano, quien en - su "Constitución Política de una República Imaginaria" esboza un -- proyecto de ley agraria y la fundamenta así:

"No siendo justo que cuatro propietarios hacendados se hallen apropiados de casi todo un nuevo mundo con notorio perjuicio del resto de sus conciudadanos, pues es bien sabido que hay - ricos que tienen diez, doce o mas haciendas, y algunas que no se pueden andar en cuatro días, al mismo tiempo que hay millo nes de individuos que no tienen un palmo de tierra propio..." (42)

---

(41) Reyes Heróles Jesús, Op. Cit. pp. 550 a 552.

(42) Fernández de Lizardi José Joaquín, "Obras Completas", Editado por UNAM, México 1982

El Pensador Mexicano abunda para fortalecer su argumentación:

- 1o. Es "muy punible poseer terrenos tan vastos, que muchos no pueden cultivar"
- 2o. Con cuatro leguas cuadradas, cualquier familia se puede sostener con amplitud y decencia
- 3o. Los baldíos desaparecerían con la ley agraria al distribuir las tierras, "pues el arrendador nunca trabaja con el mismo interés del dueño". (43)

### III. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Las Cortes, cuya convocatoria establecía los Tratados de Córdoba se reúnen el 24 de Febrero de 1822, a ellas concurren hombres de las mas diversas tendencias políticas, liberales como Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Guiridi y Alcocer, entre otros, clérigos y conservadores como Fray Servando Teresa de Mier y el entonces obispo de Durango, Caudillos como Guadalupe Victoria y Carlos Ma. Bustamante. Las tendencias presentes en aquel Congreso Constituyente de 1824 se identificaron rápidamente. Los partidarios de Agustín de Iturbide y los Borbonistas, bautizados de este modo por querer la presencia en el gobierno de la nueva nación a Fernando VII o algún pariente suyo, -- eran por naturaleza conservadores y pugnaban por una forma de Estado Centralista. Los caudillos supérstites de la Revolución de Independencia y los que fueran representantes por las provincias de la Nueva España ante las Cortes de Cádiz profesaban idefectiblemente el -- credo liberal y luchaban por establecer el Federalismo como única -- forma de Estado viable.

---

(43) Fernández de Lizardi José Joaquín, op. cit.

Las pugnas se inician cuando algunos diputados promueven la expedición de un decreto que declara que ningún miembro de la Regencia podía tener mando de tropas, el golpe iba dirigido expresamente a Iturbide. El Caudillo contestó al ataque con una sublevación popular que lo elevaría al trono el 21 de Mayo de 1822. Agustín I de México, flamante Emperador, disolvió el Congreso y nombró una Junta Instituyente que diera nuevas bases electorales para la reunión de un Nuevo Congreso Constituyente, que naturalmente, lo favoreciera.

Aparece entonces por primera vez en la escena política nacional el general Don Antonio López de Santa Ana que se subleva en Veracruz el 6 de Diciembre de 1822 expidiendo un Plan que llevara el nombre de aquel puerto, en el que se solicitaba, más bien se exigía, la reinstalación del Congreso Constituyente.

El General Echavarrí, enviado a sofocar la rebelión, se une a Santa Anna y firma con él, el Plan de Casa Mata (44).

El ejército se autodenomina "Libertador" y se pronuncia contra el Emperador. Este sin apoyo abdica frente al Congreso, ya reinstalado, que a su vez declara que no procede tal abdicación debido a que fundado en una revuelta popular su gobierno carece de sustento jurídico y es completamente nulo, procediéndose a revocar todos los efectos que pudiesen tener los Tratados de Córdoba.

---

(44) Planes de la Nación Mexicana, Editado por Senado de la República LIII Legislatura, Primera edición 1987, Plan de Casa Mata del 10. de Febrero de 1823, pp. 143.

La nueva nación se halla frente a una sola alternativa política, el establecimiento de una forma de gobierno Republicano, pero, ¿Que -- clase de República?.

La solución de tal interrogativa fué el centro de las discusiones - del Congreso Constituyente de 1824.

Los antiguos Borbonistas rápidamente se pronuncian por el establecimiento de una República Centralista, que según palabras de Fray Servando Teresa de Mier "avanza hacia un Federalismo gradual, según el grado de evolución política que fuera adquiriendo la nación".

Los liberales por su parte, entre los que se hallaban Miguel Ramos Arispe y Lorenzo de Zavala, se inclinan por el Federalismo, novedoso sistema político que en los recién formados Estados Unidos del - Norte pareciera tener un éxito inobjetable, y que los liberales defendían con verdadera pasión.

Jesús Reyes Heróles explica lo que estaba inbíbido en esta pugna de principios políticos:

"Federalismo y Centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana, o se conservaban las fuerzas coloniales - centralizadas por sí - o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia" (45)

---

(45) Reyes Heróles Jesús, "El Liberalismo Mexicano" Tomo II, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, México 1982

El debate Federalismo-Centralismo ocupó casi toda la atención del congreso constituyente, razón por la cual no se abordaron los problemas relativos a la cuestión social.

El Congreso Constituyente que se reuniera inicialmente en virtud de los Tratados de Córdoba y fuera reinstalado por el Plan de Casa Mata que hacía recaer el poder ejecutivo en Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, fué considerado como Congreso Convocante y emitió un Pacto Compromisorio en favor del sistema Federal.

La pugna Federalismo Centralismo se decide a favor del primero, --- pués varios Estados de la República ante el peligro del Centralismo deciden separarse y formar gobiernos autónomos, así lo hicieron, Jalisco, Chiapas, Zacatecas, Yucatán, entre otros.

La unión de las provincias que integraban la que fuera la Nueva España se decretó a través de el Acta Constitutiva de la Federación - el 31 de Enero de 1824, un par de meses después se promulgaría la Constitución Federal de 1824.

"La Constitución Federal de 1824 y el Acta Constitutiva de la Federación resultaron las primeras y más fieles expresiones ideológicas de una posición intermedia entre el progreso y el retroceso, que en adelante habría de denominarse moderada y que llegaría a considerar-

se así misma como verdadera representante de los intereses nacionales" (46).

La Carta Fundamental contenía las siguientes decisiones políticas fundamentales: Intolerancia Religiosa, Catálogo de Derechos Fundamentales (con excepción de la libertad de conciencia), la forma de gobierno Republicano y representativo, soberanía popular, División de Poderes, y Forma de Estado Federal.

#### IV. LA LUCHA ENTRE EL PROGRESO Y EL RETROCESO POLITICO

En los movimientos políticos que originaron la promulgación de la primera Constitución Política del México Independiente se produjo un fenómeno que sería el hilo conductor de las luchas sociales por venir.

Con los Conservadores-Centralistas se aglutinaron las clases pudientes, deseosas de conservar el viejo orden colonial, así como el clero y las altas jerarquías militares que no deseaban perder sus privilegios. Por otro lado, con los liberales, se identificaron los comerciantes y los grupos ilustrados de la nueva nación, así como los desposeídos que veían en el ideario liberal la posibilidad de acabar con la opresión que sobre ellos ejercían los estamentos militar y eclesiástico, cuyos privilegios y prebendas eran costeados directamente por el pueblo mismo. Al respecto Jesús Reyes Heróles opina:



"El liberalismo mexicano postuló y logró el gobierno de las clases intermedias con el apoyo popular, anticipandose en la formulación del programa a los intereses del pueblo. -- Triunfó en este propósito y ello permitió que el país dispusiera de un marco sociológico y político, que en todo caso, iba por delante de las realidades nacionales, y lejos, por consiguiente, de frenarlas, alentaba su modificación" (47)

Once años fué vigente la Constitución de 1824, durante ese lapso, ni un sólo presidente, con excepción de Guadalupe Victoria, terminaría su período constitucional de gobierno.

La lucha política se radicaliza al identificarse las tendencias políticas en conflicto con la masonería. Bajo el Rito Yorkino se agruparon los liberales, generalmente exacerbados, jacobinos; bajo el Rito Escocés se aglutinó el conservadurismo. La virulencia política la encausaba el embajador plenipotenciario en nuestro país de los Estados Unidos de Norteamérica, Joel R. Pinsett, quien como propagandista de la Doctrina Monroe, propiciaba el encono contra los españoles que radicaban en el país, y a la vez, profundizaba las divisiones entre los mexicanos.

La Situación política la describe José Maria Luis Mora:

"A fines de 1826, el progreso estaba en lo general representado por los gobiernos de los Estados, el retroceso o Statu-quo

---

(47) Jesús Reyes Heróles, op. cit.

por el clero y la milicia, y el gobierno era un poder sin sistema que por su fuerza muy superior, fijaba el triunfo del lado donde se cargaba en las luchas que, sin haberlo previsto ni calculado encontraba al paso, empeñadas entre el progreso y el statu-quo o retroceso, o, lo que es lo mismo, entre los estados por un lado, y los obispos, cabildos, y comandantes por el otro. Sin embargo es necesario hacer del gobierno supremo la justicia de confiar, que a pesar de su falta de principios en las ocurrencias del momento en que era llamado a decidir, se declaraba casi siempre por el progreso. (48).

A Victoria, lo sucede en la Presidencia de la República Gómez Pedraza y a partir de ese momento una serie de asonadas llevarían al poder a Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, quien iniciara junto con su ministro de relaciones el tránsito hacia el Centralismo, Don Lucas Alamán fué en efecto quien propició desde su cartera gubernamental el advenimiento del Cosntitucionalismo Oligárquico, finalmente arribaría por primera vez al poder presidencial Don Antonio López de Santa Anna.

Una vez en el supremo poder de la Nación, Santa Anna se retira a su hacienda de Manga de Clavo en el estado de Veracruz y deja el gobierno en manos de su VicePresidente, Don Agustín Gómez Farfías. Gómez Farfías inicia un audaz programa de reformas tendiente a suprimir los privilegios de los estamentos eclesiástico y militar y a desamortizar los bienes monopolizados por el clero que impedía con

---

(48) Citado por Reyes Heróles Jesús, op. cit.

ello la circulación de la riqueza, convirtiéndola en la fuente primigenia de capital líquido, y por lo tanto de fuerza muy superior al Estado que vivía en una constante penuria económica estando imposibilitado de cumplir con las funciones que la Constitución le atribuía.

Gómez Farias implantó pues una serie de medidas liberales que ayudó a instrumentar el Dr. José María Luis Mora y que se concentraban en los siguientes puntos:

1. Libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa.
2. Abolición de los privilegios del clero y la milicia.
3. Supresión de las instituciones monásticas y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio, etc.
4. Reconocimiento clasificación y consolidación de la deuda pública; designación de fondos para pagar desde luego su renta y de hipotecas para amortizarla más adelante.
5. Medidas para hacer y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de los propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar el derecho de los particulares.
6. Mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de -

los deberes sociales, por la formación de museos, conservación de artes y bibliotecas públicas, por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de las ciencias y la moral.

7. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellas que no tuvieran el carácter de un asesinato de hecho pensado.
8. Garantías de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuvieran por base el idioma, usos y costumbres mexicanas. (49)

De esta forma los liberales mexicanos trataron de emprender una primera reforma profunda del Estado, se luchaba por la supremacía del poder civil eliminando para ello el poder de los estamentos coloniales, clero y milicia, pero no sólo eso, al programa liberal se le daba un profundo sentido social.

Sin embargo, la realidad política y social no favorecía el inicio de esa primera Reforma. La reacción no se cruzó de brazos y acudió a Santa Anna para que remediara la situación, éste, sin el menor empacho, y lanzando el Plan de Cuernavaca, removió del poder a su propio gobierno e inició el período histórico-político conocido como el Constitucionalismo Oligárquico, ya que abolió la Constitución de 1824 y promulgó las Siete Leyes de 1836.

La nueva Carta Constitucional era muestra palpable del pensamiento -

---

(49) Mora José María Luis, "Obras Seltas", Editorial Porrúa, México 1963, pp. 53, 54 y sigs.

político retrógrado de los conservadores mexicanos. Así, simplemente para gozar de la categoría de ciudadano se exigía una renta anual de cien pesos, para aspirar el cargo de diputado, una renta anual de mil quinientos pesos, y para poder desempeñar los más altos puestos en la administración y gobierno de la República se exigían por lo menos cuatro mil pesos de renta anual.

Las Siete Leyes de 1836 significaron la consolidación del poder en - menos de las clases privilegiadas. En el documento en cita, se estableció un Cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, poder Revisor de la Constitucionalidad de los actos de los poderes restantes, sus facultades eran omnimodas y tendían sobre todo a mantener el poder - en manos de sus nuevos detentadores evitando cualquier resurgimiento de las ideas liberales.

El Centralismo auspiciado por la Carta Constitucional de 1836, produjo la separación del Estado de Texas del Territorio Nacional tras la captura por los colonos insurrectos, del General Santa Anna quien -- firmara en su cautiverio los tratados que reconocían la independencia tejana.

La situación económica y política del país se agravó, merced de las reclamaciones francesas y el subsecuente altercado militar, que provocara entre otras cosas el restablecimiento de la imagen pública de Santa Anna quien había perdido una pierna repeliendo el ataque, en el puerto de Veracruz, de la Escuadra Francesa.

En esos momentos de incertidumbre política que vivía la nación, --

Santa Anna se lanza nuevamente al cuartelazo, expidiendo el Plan de Tacubaya en donde se exigía la convocatoria de un Congreso Constituyente.

Al efecto se formaron dos comisiones, una integrada por liberales y en donde por los avatares políticos de la época se encontraba la minoría, razón por la cual su proyecto constitucional sería bautizado como el "Proyecto de la Minoría". Este volvía al sistema federalista, y por ello fué desechado. El proyecto constitucional anterior, "proyecto de la Mayoría" era tan ecléctico que resultaba impracticable.

El proyecto de la minoría fué atacado duramente por las fuerzas conservadoras, razón por la cual no solamente se desechó, sino que se disolvió el propio Congreso Constituyente, a efecto de dictar una Carta Constitucional que consignara las ideas conservadoras, pues hacia ellas se inclinaba la balanza política.

Se designó así a una Junta de Notables para que elaborara una nueva Constitución, esta fué promulgada en 1843 y recibió el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.

La recién promulgada Carta Fundamental, era netamente centralista, - suprimía el Supremo Poder Conservador, pero estaba elaborada para - proteger y reafirmar los privilegios del clero y la milicia.

La posible anexión de Texas a los Estados Unidos de Norteamérica -

hacía crecer cada día el riesgo de la guerra. Es entonces cuando, paradójicamente, las divisiones en el seno de la sociedad se profundizan. El general Paredes Arrillaga utiliza las fuerzas a su mando para tomar el poder, haciendo descansar la organización de su gobierno en las "clases pudientes".

A Paredes Arrillaga lo derroca el golpe militar del general Salas. Santa Anna llega nuevamente a la presidencia y se apresta a defender a la nación organizando el ejército, mientras tanto, Gómez Farfías desde la vicepresidencia trata de solucionar la bancarrota del Estado.

Gómez Farfías y los liberales promueven la vuelta a la Constitución de 1824 pero adicionada y reformada, se promulga así el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

La situación de las finanzas estatales es caótica, las arcas de la nación están exhaustas, se plantea como única posibilidad de financiar los gastos militares, pues es ya un hecho la guerra con los Estados Unidos, la desamortización de los bienes del clero.

La reacción no se hace esperar, el clero conspira, logra la sublevación de algunos regimientos en los que milita la flor y nata de la sociedad, se produce así la rebelión de los Polkos. El ejército Norteamericano penetra en el Valle de México, vence a las tropas nacionales en Padierna, el Convento de Churubusco y el Colegio Militar son tomados tras heroica resistencia. La paz cuesta a México casi

la mitad de su territorio, la frontera se fija en el Río Bravo.

El país vuelve a la Dictadura Santanista, más oprobiosa, más ridícula que nunca. El conservadurismo señorea por la nación, su inconsistencia ideológica y su falta de coherencia histórica lo derrotarán en breve. La sociedad representada por las clases ilustradas y el pueblo se lanzarán a la lucha, resurgen entonces las ideas sociales.

El ilustre economista Tadeo Ortíz se preocupa desde 1832, por la suerte de los arrendatarios de tierras de las haciendas. Ortíz ve a éstos expuestos a la "versatilidad y caprichos de algunos propietarios", tan inhumanos como ignorantes" y yaciendo "en el estado más abyecto e improductivo toda la República".

De ello hace derivar perjuicios para esa clase, para la agricultura y para la población en general:

"...En consecuencia de su estado precario y las vejaciones que los administradores de las haciendas y dueños de las tierras les infieren, despojándolos muchas veces con arbitrariedad absoluta, de sus pobres chozas, y aún de algunos abonos comenzados, a pretexto de que no pagan, y otras quimeras infames que las autoridades supremas están en el deber de contener y reprimir". (50)



Para resolver la situación de esta clase Tadeo Ortiz propone ofrecerles "terrenos en propiedad, en los baldíos mas inmediatos a las fronteras", exentos de impuestos en un determinado tiempo "y una -- habilitación para su transporte y precisos primeros trabajos proporcionado a sus familias y capacidad", que deberán abonarse parcialmente "del fruto de sus cosechas".

Existen ideas sociales que el pueblo expresó a través de Planes u -- Actas en las que se rebelaba.

El pueblo de Ixhuatlán se adhiere así al Plan de Amatlán del 30 de Diciembre de 1847 que prevefa:

1. El desconocimiento de las autoridades que emanaran del gobierno, quedando el pueblo en libertad para elegir sus empleados, prefiriendo en los destinos que sea posible a la clase indígena de más ilustración.
2. Se prohíbe absolutamente todo cobro de rentas de tierra y en consecuencia desde ahora en adelante se declaran comunes las de las haciendas, las cuales se disfrutarán en común sin estipendio alguno.
3. La derogación de todos los impuestos, no subsistiendo más que los necesarios para las urgencias locales o la guerra. (51)

El Plan de Tantoyuca y Chicontepec establecía, hacia el 7 de enero de 1848 lo siguiente:

---

(51) Reyes Heróles Jesús, Op. Cit. pp 567

3. Supuesto que la guerra que nos hacen los Norteamericanos, tiene por objeto la dominación y despojo de nuestro territorio, el cual no puede recuperarse sin la colaboración de todo mexicano, se declara que todas las propiedades territoriales, serán comunes a todos los habitantes de la república.
4. En consecuencia, desde la publicación y adopción de este plan en cada lugar de la República, no podrán los propietarios de los mencionados terrenos exigir cantidad alguna bajo ningún - Motivo ni pretexto a los que hoy se conocen como arrendatarios ni a los que en lo sucesivo quieran disfrutarlos (52).

Resulta también de importancia mencionar el "Plan político y eminentemente social, proclamado en Rio Verde, S.L.P., por el Ejército Regenerador de Sierra Gorda", firmado por Eleuterio Quiroz el 14 de - Marzo de 1849 y fechado el 14 de Mayo del propio año.

El plan en cita señala en su artículo 6o. la necesidad de la reforma del clero:

"El clero será reformado conforme lo exige el bienestar de la República, para moralizar a sus individuos y para arrancar de sus - manos ese poder político tan formidable y tan perjudicial a las - libertades públicas, que ha tenido siempre por sus cuantiosas rentas y por la poca ilustración de las masas" (53)

---

(52) Reyes Heróles Jesús Op. Cit. pp 570

(53) Reyes Heróles Jesús Op. Cit. pp. 574 y 575

Postula el plan en cita, la necesidad de que el gobierno legisle en materia de tierras y perceptúa en su artículo 10o.:

"El congreso general se ocupará de toda preferencia en dictar leyes verdaderamente justas y sabias, que arreglen la propiedad territorial bien distribuída, a fin de que la clase menesterosa del campo mejore su situación" (54).

Exige el mismo Plan un trato más justo a los arrendatarios de tierras en las haciendas y en especial señalan que "no habrá ninguna faena ni servicio alguno que no sea justamente pagado".

En los Planes que hemos analizado nos podemos percatar fácilmente que, es constante la preocupación por la tenencia de la tierra y la referencia a las relaciones de los indígenas con el clero, en especial abordando la cuestión de los tributos e imposiciones eclesiásticas, por ello, podemos asegurar que la secularización de la sociedad y la consolidación de la supremacía civil había arraigado entre el pueblo, como un proyecto propio de los liberales que la nación se cundaría.

Ponciano Arriaga en Marzo de 1847 propone la que vendría a ser la ley número 18 del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En la exposición que precede a su proyecto Arriaga afirma:

---

\* Los Planes citados se encuentran contenidos en "Planes de la Nación Mexicana", editados por la Cámara de Senadores LIII legislatura, México 1987, Primera Edición, Libros II y III.

"Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en la entraña de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices -- que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, -- ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae por lo común no solo el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos agentes públicos". \*

Arriaga realiza una conexión entre sus ideas políticas y los problemas económicos y sociales:

"En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de la libertad, si una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los gozos de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está sumergido en la más horrible degradación y miseria". \*

Para Ponciano Arriaga la protección de la clase desvalida es la protección de las mayorías y es tarea que concierne al gobierno:

"No se olvide que la clase de que hablo es la clase de los muchos, y que por más que se quiera sostener principios absurdos y máximas falsas, de una política destructora y perversa, un gobierno sea el que fuere, no podrá ser bueno, --

sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los ciudadanos que le obedecen". \*

Arriaga concluye proponiendo el establecimiento de los "Procuradores de Pobres", cuyas funciones serían "combatir la usura, promover por cuenta del Estado, se situase un facultativo en cada botica a hora determinada del día y de la noche con objeto de prestar asistencia a todos los niños enfermos que ahora existen".

Sería obligación de los procuradores de pobres: "informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, moralidad y educación del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación". \*

Ponciano Arriaga es exponente de un avanzadísimo liberalismo social, más aún, si se vinculan las ideas expuestas anteriormente, con su tenaz defensa de las libertades, con sus propósitos agrarios y sus luchas por un individuo libre en una sociedad libre.

---

(\*) Ramírez Arriaga Manuel, "Ponciano Arriaga: Las Procuradurías de pobres", México, D.F., 1950.

## V. EL PODERIO DE LA IGLESIA Y LA DEBILIDAD DEL ESTADO MEXICANO

En este apartado trataremos de explicar en forma gráfica, recurriendo a cuadro comparativo, las razones por las que la iglesia obstaculizaba la consolidación del Estado Mexicano, razón que explica el proyecto de secularización de la sociedad que emprendieron los liberales mexicanos.

1. El Clero Mexicano contaba durante la primera mitad del siglo IX con una potencialidad -- económica derivada de tres fuentes fundamentales de recursos: ejercía funciones crediticias, recibía contribuciones como el diezmo y las primicias y, recibía rentas, producto del arrendamiento de sus propiedades rústicas y urbanas
  1. El Estado Mexicano vivía en una constante penuria financiera, imposibilitado a desarrollar una política fiscal por la existencia -- de los tributos eclesiásticos, se veía obligado a obtener recursos mediante créditos -- concedidos por particulares que a cambio recibían documentos que los eximían de cargas fiscales en la importación de productos de -- ultramar, lo que monopolizaba el Comercio.
  
2. La Iglesia poseía más de la mitad de el territorio nacional y junto con los hacendados -- quienes recibían créditos del clero formaban un bloque reforzado por el ejército, clasista y privilegiado.

2. El Estado carecía de patrimonio y no podía controlar los mandos militares. Sin recursos pecuniarios ni posibilidad de hacer cumplir coactivamente sus decisiones, se hallaban a merced de los estamentos coloniales.
  
3. El Clero contaba con una burocracia bien organizada. Cada estamento tenía obligaciones y privilegios claramente determinados. Poseía la ley canónica como marco normativo para solucionar los casos concernientes a su jurisdicción. Los tribunales religiosos no solo resolvían conflictos en materia religiosa, sino que también, intervenían en materia civil, como en el caso de las Herencias o -- contratos de mutuo.
  
3. El Estado apenas comenzaba a formar una proburocracia, ineficiente. Los cambios de administración continuos, debido a las frecuentes asonadas, creaban un mar de confusión. -- Constantemente eran emitidas y abolidas leyes, razón por la cual era muy difícil aplicar el derecho. Los juzgados resolvían unas veces - de acuerdo a las prácticas y legislación colonial y otras aplican normas no vigentes.
  
4. La iglesia tenía el monopolio de la educación, y por tanto inculcaban al individuo - una reverencia exacerada a las instituciones eclesiásticas.
  
4. El Estado se veía imposibilitado a fomentar - una educación laica y científica, que despertara mediante un proceso de socialización, un sentimiento nacionalista en el pueblo.

5. El clero tenía el monopolio de los servicios sociales, a través de hospitales, hospicios y así los.
  5. El Estado se veía impedido a prestar servicios sociales, por la penuria económica en que vivía.
6. El Clero, contaba con las únicas estadísticas demográficas. A través del suministro de los distintos sacramentos religiosos, tales como, bautismo, matrimonio y extremaunción, la iglesia tenía una idea de la distribución de la población.
  6. El Estado por su parte, desconocía casi por completo la distribución de la población y, además era incapaz de frenar las exacciones económicas que con motivo de los "derechos de estola" cometían los clérigos en contra del pueblo.
7. El Clero católico, tenía el monopolio de la fé religiosa a través de la no tolerancia de otras religiones, consagrada en la Constitución.
  7. La Intolerancia impidió la migración de extranjeros para poblar el territorio nacional deshabitado y con ello la formación de una sociedad no sojuzgada a través de el dominio de la conciencia.

Como se observa, la Iglesia en México monopolizó las funciones estatales y se convirtió en obstáculo de la consolidación del Estado Me-



xicano, por ello fue necesario un enfrentamiento abierto entre ambas instituciones, enfrentamiento promovido por los liberales mexicanos y que era indispensable si se pensaba en la creación de un verdadero Estado de Derecho. (55).

#### VI. LA CONSTITUCION DE 1857: INICIO DE LA CONSOLIDACION DEL ESTADO MEXICANO

Al decir de Don Justo Sierra la segunda revolución nacional fué la:

"Reforma, fue la necesidad profunda de hacer establecer una Constitución Política, es decir, un régimen de libertad, basándolo sobre una transformación social, sobre la supresión de las clases -- privilegiadas, sobre la distribución equitativa de la riqueza pública, en su mayor parte inmovilizada, sobre la regeneración del -- trabajo, sobre la creación plena de la conciencia nacional por medio de la educación popular" (56).

El catalizador de la Reforma fué sin duda el desasosiego que la pérdida de casi la mitad de nuestro territorio, había producido en las -- clases ilustradas y en el pueblo.

Jesús Reyes Heróles acierta al opinar:

"La guerra con los Estados Unidos ocurre en el peor momento de nuestra historia; cuando la lucha política interna tiene gran intensidad, cuando la sociedad colonial está agonizante y la nueva aún no se levanta; cuando ya no eramos lo que habíamos sido, ni eramos -- aún lo que íbamos a ser". (57)

---

(55) "La formación del Estado Mexicano", Tomo II, Reestructuración

(56) Sierra Justo, P. Cit.

(57) Reyes Heróles, Op. Cit. Proemio Tomo III

Aunado a los males que a la República habfa traído la guerra, la -- dictadura Sanatanista, dirigfa sus pasos hacia el establecimiento de un régimen monárquico.

El pronunciamiento militar era inevitable, se nutrfa no solamente -- por el anhelo de derrocar la dictadura y establecer un gobierno justo, sino también, por la necesidad de acabar de una vez por todas -- con los privilegios que desde la colônia, clero y milicia, usufruc-- tuaban en detrimento de la nación.

"La lucha contra los privilegios adquiere un sentido popular en -- México. Ella se combina con una idea de igualdad social. La lucha contra los privilegios resulta anticolonial. Es enfrentarse a supervivencias coloniales. Es buscar el acceso de los nativos a los puestos directivos, con este transfondo: un alto clero peninsular que oprime e impide el acceso a un bajo clero autóctono; un ejército-alto, con españoles seguidos por criollos, se oprime a una oficialidad y tropa mestiza e indígena; una alta burocracia centralizada, peninsular en sus orígenes. Esto da a la lucha contra los fueros, --expresión gráfica de los privilegios en el ám-- bito jurisdiccional-- un amplio sentido social igualitario, ajeno a un proceso histórico de elevación de una nueva clase" (58)

La lucha contra la dictadura se inicia cuando el día 10. de marzo de 1854, el general Juan Alvarez suscribe el Plan de Ayutla, al que se adhiere liberales puros y moderados, estos previas reformas hechas --

---

(58) Reyes Heróles, P. Cit.

en Acapulco al plan subversivo. El coronel Comonfort de tendencia conciliadora, se unirá al movimiento, precisamente a través del Plan de Acapulco.

La revolución de ayutla triunfa, Santa Anna marcha al exilio, se establece un gobierno nacional con el general Juan Alvarez a la cabeza y un grupo de liberales radicales o puros en las principales Carteras del gobierno: Guillermo Prieto en Hacienda, Melchor Ocampo en Relaciones, Ponciano Arriaga en Gobernación, Miguel Lerdo de Tejada en Fomento, Ignacio Comonfort en Guerra, y en la Cartera de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Benito Juárez.

La presión que sobre el nuevo gabinete ejercía el grupo conservador era tremenda y había de serlo más con el paso del tiempo.

El 16 de Octubre de 1855, se lanza la convocatoria al Congreso Constituyente que iniciaría sus trabajos el 18 de Febrero del mismo año. Comonfort, conciliador por naturaleza, y por ello liberal moderado, sustituye en la Presidencia de la República al General Juan Alvarez. Pese a ello la estrategia liberal sigue adelante, el objetivo era -- acabar con los privilegios, estableciendo la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la secularización de la sociedad, la separación de la Iglesia y el Estado, la desamortización de los bienes del clero, la proclamación de los derechos y libertades fundamentales del hombre, en suma, se trataba de crear un moderno Estado de Derecho -- que acabara definitivamente con la anarquía y el desorden.

Los liberales mexicanos sabían que su proyecto no triunfaría definitivamente en el Congreso Constituyente, por ello emprendieron una ardua tarea legislativa, había que avanzar y así se hizo, se dictaron:

1. La Ley Juárez, expedida en el mes de Noviembre de 1855, mediante la cual se reorganizaba el sistema judicial y se limitaban los privilegios del clero y del ejército a través de la abolición de los tribunales especiales; en una palabra, se decretaba la igualdad de los ciudadanos frente a la ley.
2. La ley Lafragua, o ley de libertad de Imprenta, expedida el mes de Diciembre de 1855. Abolía la censura y permitía la libre expresión de las ideas.
3. La Ley Lerdo, o Ley de desamortización de los bienes en manos de corporaciones civiles y eclesiásticas expedida el 25 de Junio de 1856.

Establece en sus artículos 10.: "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta en que, en la actualidad, paguen calculado como rédito el 6% anual".

4. En el mes de Abril de 1857, se instituye el Registro Civil.
5. Ley sobre Obvenciones Parroquiales, expedida por Don José María Iglesias el 11 de Abril de 1857. Que señalaba los aranceles para el cobro de derechos y obvenciones, previniéndose que a los pobres no se les cobraría derecho alguno, defendiendo así al pueblo de las exacciones que en abuso de su fé cometiera el clero.

Las ideas sociales siguen presentes. El 8 de Febrero de 1856, Cayetano Salas, en ejercicio del Derecho de Petición, expide el Acta de Jacala, solicitando en su punto Séptimo la expedición de una Ley -- Agraria:

"Que se expida una ley Agraria que arregle la propiedad territorial, que dé por resultado la división por familias de los terre nos de los pueblos para que cada una de aquellas, pueda disfrutar de la parte que le corresponde con entera libertad y total - independencia". (59)

En Julio de 1857, el General Juan Alvarez, publica un manifiesto en el que describe los males del agro mexicano. Respecto de los Hacendados de Cuautla y Cuernavaca, asienta:

"Los hacendados en su mayoría y los dependientes, comercian y enriquecen con el mísero sudor del infeliz labriego: los enganchan como esclavos, y deudas hay que pasan hasta la octava generación, creciendo siempre la suma y el trabajo personal de (infeliz labriego) desgraciado, y menguando la humanidad, la razón, la justicia - y la recompensa de tantos afanes, tantas lágrimas y fatigas tantas". (60)

Más adelante, Alvarez nos narra los procedimientos por los cuales -- las grandes haciendas se ensanchan en perjuicio de las tierras de -- los pueblos:

"La expropiación y el ultraje es el barómetro que aumenta y jamás disminuye la insaciable codicia de algunos hacendados; por que --

---

(59) Op. Cit.

(60) Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857, El Colegio de México, México 1956, P. 507-11

ellos lentamente se posesionan ya de los terrenos de los particulares, ya de los ejidos, o de los de la comunidad, cuando existían éstos, y luego con el descaro más inaudito alegan propiedad, sin presentar un título legal de adquisición. motivo bastante -- para que los pueblos en general clamen justicia, protección y amparo; pero sordos los tribunales a sus clamores y a sus pedidos, el desprecio, la persecución y el encarcelamiento es lo que se da en premio a los que reclaman lo suyo". (61).

El 17 de Febrero de 1856, se reúnen los 78 diputados que integraban el Congreso Constituyente, iniciándose sus trabajos.

Las facciones están claramente representadas, los liberales, radicales o puros quieren definición federal y perfeccionamiento del sistema; consignación de las libertades, incluyendo su base, la de conciencia. entre ellos destacan Ponciano Arriaga, Presidente de la Comisión de Constitución, Ignacio Ramírez, Isidoro Olvera, Melchor -- Ocampo, Valentín Gómez Farfás y Guillermo Prieto, entre otros. Los liberales moderados son por lo general portavoces de Ignacio Comonfort, son los diputados Montes y De la Rosa, postulan el equilibrio. Los conservadores capitaneados por Marcelino Castañeda y Mariano -- Arizcorreta, quieren la vuelta a la Constitución de 1824, la razón es obvia, postulaba la intolerancia religiosa.

Los debates en el Congreso respecto de algunos puntos del proyecto -

---

(61) Op. Cit. P. 508

de Constitución son acalorados, especialmente cuando se toca el problema religioso, haciendose referencia a la Separación del Estado e Iglesia y a la libertad de conciencia o cultos.

Sucita importante debate el artículo 12 del Proyecto de Constitución, que consigna la libertad económica en materia de trabajo, en la discusión interviene Ignacio Ramírez, su discurso es muestra clara de -- que el liberalismo mexicano se aparta del liberalismo doctrinario en materia económica y social.

Inicia Ramírez su disertación, afirmando categóricamente que los derechos nacen de la ley, estableciendo de esta forma lo que años más adelante sería criterio general: el origen legal o social de los derechos individuales. Lanza la idea de una Constitución protectora de los desvalidos, los débiles y los menesterosos:

"Algunos códigos antiguos duraron por siglos por que protegfan a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las constituciones para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputado o el de conservar una cartera". (62).

El 7 de Julio de 1956 el Nigromante reclama:

"El más grave de los cargos que hago a esta comisión, es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros" (63)

---

(62) Op. Cit. P. 508 - 9

(63) Op. Cit. P 510

Más adelante enfatiza:

"Así es que el verdadero problema social, es emancipar a los -- jornaleros de los capitalistas: La resolución es muy sencilla, y se reduce a convertir el capital en trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará el jornalero, no solamente el salario que conviene a sus subsistencia, sino - un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo - empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capi- tal en efectos mercantiles y en bienes raíces. Los economistas emplearán su obra adelantándose a las aspiraciones del socia- lismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un - rédito al Capital Trabajo". (64).

Las ideas de Proudhon y Owen habían penetrado el pensamiento de el Nigromante:

"Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma del - salario, y ceda sus rentas con todas las utilidades de la Em- presa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil - en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de mi sería en su vejez y en sus enfermedades". (65)

---

(64) Op. Cit. P. 510 - 11

(65) Op. Cit. P. 362



El Nigromante, visionario liberal, rompe la ortodoxia del liberalismo económico frente al problema social y postula en sus ideas la necesidad de que el trabajador obtenga un salario remunerador y la participación de los trabajadores en las utilidades de las Empresas.

Hay en las ideas de Ignacio Ramírez, la premisa fundamental del pensamiento del grupo radical de los Constituyentes de Querétaro en 1917:

"La sociedad no puede dar a sus miembros la igualdad en bienes positivos, pero puede garantizar la igualdad en los medios y en los Derechos para la adquisición de todo aquello que constituye el bienestar y la riqueza: la sociedad cumple con eso que es el primero de sus compromisos, suprimiendo toda clase de privilegios". (66)

La discusión del artículo 17 del proyecto de Constitución, es muestra palpable de que la concepción social de la propiedad era ya toda una corriente.

El proyecto del artículo 17 establecía: "La libertad de ejercer cualquier industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios". (67)

La discusión del artículo en cuestión dió origen a dos votos particulares, el de Castillo Velázco y el de Ponciano Arriaga, así como

---

(66) Historia del Congreso... P. Cit. P. 362

(67) Op. Cit. P. 362

a un proyecto de Ley Orgánica sobre el derecho de propiedad, presentado por Isidoro Olvera.

El diputado Castillo Velázco pone a la consideración del Congreso Constituyente su voto particular el día 16 de Junio de 1956. Comienza el ilustre jalisciense por afirmar que:

"El pueblo espera del gobierno las grandes reformas administrativas mientras el soberano congreso expide la Constitución; pero de vosotros, señores diputados, espera que tengais el valor de afrontar los peligros de la situación, que no os limiteis a las fórmulas de una organización meramente política, o por mejor decir, -- que adapteis esa misma organización a nuestras necesidades sociales". (68)

Castillo Velasco solicita la edición de tres artículos, en el primero, señala la libertad de las municipalidades para decretar las obras que sean convenientes y recaudar los impuestos necesarios para ellas, el segundo artículo perceptúa: "Todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos", y en el tercero se prescribe: "Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia, y por el cual, pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del tres por ciento anual sobre el valor del terreno". (69)

---

(68) Op. Cit. 705 - 06

(69) Op. Cit. 705 - 06

El voto particular de Ponciano Arriaga se somete a la Consideración del Congreso el 23 de Junio de 1856.

Inicia el ilustre potosino por exigir que se aborde el problema de la tierra:

"Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas... Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra; pero no se constituye ni examina el estado de la tierra". (70)

Abunda más adelante:

"Es necesario no destruir la propiedad, esto sería absurdo, -- sino por el contrario, generalizarla, aboliendo el privilegio antiguo, por que este privilegio hace imposible el derecho racional... y como ese privilegio está fundado, no sobre el indestructible principio de la propiedad, sino en la organización social de la propiedad que concede el suelo a un pequeño número de individuos, será necesario cambiar socialmente la organización, que es por su naturaleza variable como expresión del orden social en cuanto a la materia". (71)

Arriaga hace diez proposiciones, de las cuales resulta de singular importancia la primera por definirse en ella la propiedad como función social:

---

(70) Historia del Congreso Constituyente, Op Cit.

(71) Op. Cit.

"El derecho de propiedad consiste en la ocupación y la posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación de unas o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático". (72)

La iniciativa de Ley Orgánica de Isidoro Olvera es puesta a consideración de la Asamblea Constituyente el día 7 de Agosto de 1856.

Lo más importante del proyecto de Ley Orgánica de Olvera se encuentra concentrado en sus puntos considerativos:

- 1o. "Que el estado de la propiedad territorial amenazaba alterar la tranquilidad pública"
- 2o. "Que su estancamiento y esterilidad privada de medios de subsistencia a la clase trabajadora y tenía el progreso"
- 3o. "La usurpación sufrida por los pueblos, incluyendo el fondo legal, el agua potable de las poblaciones y otros abusos, detienen el progreso de la nación".
- 4o. "Que la conculcación de los derechos de los pueblos era causa de litigios ruinosos y desprestigio para la administración de justicia"
- 5o. "Que el legislador debería poner remedio a estos males de manera de no conmover profundamente a la sociedad, ni reducir a la miseria o a la privación a una parte de ella".

La tendencia socio-liberal de Arriaga, Castillo-Velasco y Olvera no triunfó. Ello se debió a que el conflicto político se hallaba centrado en el debate Iglesia-Estado y no resultaba conveniente --acentuar las divisiones enemistando al gobierno con los hacendados.

La prioridad era la consolidación del Estado a través de la secularización de la sociedad. Además la dogmática constitucional vigente en aquellos años, no permitía la posibilidad de inscribir declaraciones de tipo social en los textos de las Cartas Constitucionales.

Ignacio Vallarta, quien compartía las ideas de la tendencia socio-liberal atacó el proyecto de artículo 17 por esta última razón y lo expuso brevemente:

"A menos que queramos formar una Constitución defectuosa por la aglomeración de extrañas materias, no concibo como puede hacerse lugar en nuestro código fundamental tales puntos" (73)

Y finaliza sosteniendo:

"Comprendiendo que el socialismo ha tocado con tino esos problemas y que ofrece la organización del trabajo y la equitativa distribución de la riqueza; pero sin jactarme por esto de conocer ese sistema, el más vasto que ha creado la inteligencia humana, admiro a sus maestros, respeto sus doctrinas; pero no sigo ni menos en la tribuna, sus preceptos". (74)

---

(73) Jesus Reyes Heróles, P. Cit. Tomo III

(74) Op. Cit.

Justifica el insigne jurista, la razón de su pensamiento al declarar:

"Respeto mucho el edificio social, para aventurar una tentativa de reedificación que puede hacer desprender una piedra que cause la muerte de muchas generaciones".

Las ideas sociales no quedaron plasmadas en la Constitución de 1857 pero quedaron como patrimonio para las luchas futuras del pueblo Mexicano.

Reyes Heróles caracteriza el resultado de los trabajos del Congreso Constituyente de 1856-57:

"La Constitución resulta, en el fondo, documento de transacción. Sobre todo por la influencia de la línea de Comonfort. La libertad de conciencia no se consigna expresamente; en materia de secularización, sólo se obtiene el Art. 123\*. La Consignación de la forma federal era ya tradición liberal y se daba por segura. La ratificación de la Ley Juárez, la desamortización, la supresión de los jesuitas, sólo consolidan formalmente acciones y -- decisiones ya adoptadas..." (75).

Por decreto del 17 de Marzo de 1857, se estableció el juramento de la Constitución.

---

\* Art. 123: Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designan las leyes.

(75) Jesús Reyes Heróles, Op. Cit.

La negativa a dicho juramento surge en el clero y la milicia.

La Constitución, se dice, es atea, dado que no contiene la intolerancia religiosa. Zarco, en bien pensado artículo, desvanece los ataques. "La Constitución no trata de colocar la ley entre el alma y -- Dios". "No va contra ninguna creencia", y con agudeza, Zarco establece: "Se niega el juramento a la Constitución, no por lo que dice, sino por lo que no dice".

Feliz Zuloaga, al mando del ejército se revela y lanza el Plan de -- Tacubaya, se declara contra la Constitución, pero en especial por el voto particular, aprobado por la Asamblea Legislativa, del que fuera autor Ponciano Arriaga, y por el cual se suprimían las comandancias militares en los Estados.

Comonfort se adhiere al Plan de Tacubaya, produciéndose así un golpe de Estado. El presidente golpista es sustituido conforme al artículo 79 de la recién promulgada Constitución por el Presidente de la -- Suprema Corte de Justicia., Benito Juárez.

Juárez marcha hacia el puerto de Veracruz, donde se instala su gobierno, un gobierno apoyado en la legalidad y la justicia, en torno al -- cual se coaligaron la mayor parte de los Estados de la República.

La Guerra de Reforma o de los tres años (1858-1861) estalló y el suelo patrio se volvió a teñir de sangre.

Los conservadores, por su parte, nombran presidente sustituto a - - Zuloaga, quien a su vez es remplazado por el General Miramón, comandante en jefe de las fuerzas reaccionarias, que adquiere así el carácter de presidente interino.

La lucha es sangrienta, y se caracteriza por los excesos de algunos militares como el conservador, Leonardo Márquez. El 7 de Julio de 1959, Juárez desde Veracruz, expide el Manifiesto del Gobierno Constitucional en el que se dan a conocer los principios que integran el programa de gobierno de Juárez.

El proceso secularizante se inicia al 12 de Julio de 1889, con la -- promulgación de la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero". El ordenamiento reformista expresa en su artículo 1o.:

"Entran en el dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos - sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que - consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido".

La ley en cita, establece en su artículo 3o.:

"Habrà perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica - así como el de cualquier otra".



Se suprimen también las Órdenes religiosas, seculares, prohibiéndose la creación de nuevas, así como archicofradías o hermandades anexas a comunidades, catedrales, parroquias o cualquier clase de iglesia. El 23 de Julio de 1859, se establece el matrimonio puramente civil:

"El Matrimonio es un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil. Para su validez, bastará que -- los contrayentes, previas las formalidades que establece esta ley, se presenten ante aquella y expresen libremente la voluntad que tienen de unirse en matrimonio".

El 28 de Julio de 1958, se decreta el establecimiento de jueces del estado civil, que tendrían a su cargo: "La averiguación y modo de hacer constar el Estado Civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, por cuanto conciernen a su nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento".

Por decreto del 31 de Enero de 1859, cesa en toda la República la intervención del clero en la economía de los cementerios y panteones.

El 3 de Agosto de 1859, el Presidente Juárez, ordena retirar la legación de México en la Santa Sede.

El 4 de Diciembre de 1860 se decreta una ley que establece, sin reticencias, la libertad de creencias, de conciencia, y como consecuencia, la libertad derivada de cultos, ratificando la separación de Estado e

Iglesia. Se establece la prohibición al clero de adquirir bienes -- raíces.

El 2 de Febrero de 1861 se expide un decreto que establece:

"Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrato las autorida des eclesiásticas".

El ejército conservador es vencido, tras la batalla de Calpulalpan, el ejército mexicano entra a la Ciudad de México.

El ejército producto de la colonia española había dejado de existir, un nuevo ejército nacional, surge de la lucha reformista, un ejército dispuesto a luchar, por la integridad de nuestro territorio y por la soberanía nacional, y lo más importante, el mando quedó depositado en la autoridad civil, encarnada en la figura del Presidente de la - República.

El triunfo de las armas reformistas hayó al gobierno en completa ban carrota y con la exigencia de pago de diversos empréstitos. Al de- clararse la suspensión de pagos del gobierno mexicano, se produce -- una reacción conjunta de acreedores internacionales, Inglaterra, Fran- cia y España. La flota Anglo-Española habría de regresar al viejo - continente mientras que las tropas francesas avanzaron sobre la capi- tal de la República. Sin embargo, la ambición extranjera se tuvo que aplazar pues las tropas del mejor ejército del mundo fueron destroza- das el 5 de Mayo en la ciudad de Puebla por el ejército Mexicano al -

mando del general Ignacio Zaragoza.

La invasión francesa, comandada por el general Bazaine y el Duque de Saligny, y secundada por las fuerzas reaccionarias del país, pretendía imponer, como lo hizo, a un monarca extranjero, Maximiliano de Habsburgo, para que gobernara el país, precisamente bajo el protectorado de Francia. El gobierno de Juárez, trasumante, era el portaestandarte verdadero de la soberanía nacional. El ejército Mexicano, se va agrupando y organizando bajo condiciones terribles, la retirada de las tropas francesas, ordenada por el propio Napoleón III, del territorio mexicano, permite al ejército nacional avanzar consolidando sus posiciones y derrotando en Querétaro a los restos del ejército conservador e invasor. Es ahí, en Querétaro, donde es fusilado el flamante Emperador, junto con sus generales, Miramón y Mejía.

## VII. EL PORFIRIATO: LA CONSOLIDACION DEL ESTADO MEXICANO

Juárez, victorioso tras el fusilamiento de Maximiliano, asume la presidencia de la República en 1867. Su gobierno no fue fácil, pese a la victoria sobre el invasor pululaban por los caminos de la República, gavillas armadas que hacían peligrar el comercio y eran causa de gran inseguridad. El sistema unicameral, hacía difícil el gobierno de la República, se trataba de un poder con facultades que impedían el libre desarrollo del poder ejecutivo, era una asamblea legislativa al estilo de la Francia revolucionaria.

La guerra, por otra parte, había dejado profundamente dividida a la

sociedad. Juárez intenta pacificar al país mediante el empleo del ejército nacional en la vigilancia de los caminos. Para gobernar con mano firme recurre a Facultades Extraordinarias concedidas por el Congreso, para avanzar por la senda del progreso, inicia una política de conciliación por la cual concede amnistía a todos aquellos que lucharon bajo el mando de las tropas francesas, con las únicas excepciones de Leonardo Márquez y Pelagio Antonio Labastida y Dávalos.

Juárez es reelecto para la presidencia de la República en 1871, venciendo en la contienda electoral a Miguel Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz.

Porfirio Díaz inconforme por la situación, se rebela y lanza el plan de la Noria, esgrimiendo como argumento fundamental la necesidad de que los gobernantes no se perpetúen en el poder como lo había hecho Juárez. Díaz es vencido y pulula en su estado natal con el resto de sus tropas.

Benito Juárez muere el 18 de Julio de 1872 y lo substituye el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Miguel Lerdo de Tejada, al término de su encargo como presidente substituto, es electo presidente de la República, su gobierno se caracterizó por el estricto apego a las leyes. Sin embargo en marzo de 1876 Díaz se rebela nuevamente, lanza el Plan de Tuxtepec, y vence a las tropas lerdistas en la batalla de Tecoaac.

En Noviembre de 1876, asumirá la presidencia de la República para abandonarla a su incondicional, Manuel González, en 1880. Días re-

gresará a ocupar la primera magistratura en 1884 para no abandonar la silla presidencial hasta 1910, cuando el pueblo en armas, así lo exigió.

Don Porfirio emprendió con nuevos bríos una política de conciliación entre los distintos grupos políticos, es decir, entre lerdistas y Juaristas, integrándolos a las altas responsabilidades administrativas de la nación. Se proclama liberal, pero emprende una labor conciliatoria con el clero que si bien no favorece a las instituciones eclesiásticas, si dejó de perjudicarlas. Logra concentrar el poder político en el Ejecutivo, merced a varias reformas Constitucionales que le favorecen. La introducción del Senado limitó el poder de la Cámara baja y fortaleció al Ejecutivo, así mismo introdujo el veto presidencial sobre las iniciativas de las Cámaras y logró que se permitiera la reelección en el cargo de presidente de la República.

Díaz era dueño del poder y se dedicó a gobernar con un estilo que era muy personal y que quedó integrado en máximas no muy populares, "poca política y mucha administración", "en política pan o palo", "el gobierno de los más aptos".

Inició sin duda una era de paz social, no tan absoluta como se piensa, y de progreso económico. La introducción del ferrocarril comunica a la nación y permite una verdadera integración regional al desarrollo económico nacional. Las comunicaciones abren la posibilidad de la creación de un mercado interno, y con él, la de la circulación de los bienes y por tanto el crecimiento de la economía.

No sólomente crece la producción agrícola, sino que se crea una incipiente planta industrial, en el ramo textil y minero, y se inicia el desarrollo de la industria petrolera de extracción, aunque en manos extranjeras. La inversión extranjera predominante era la europea y en menor escala la norteamericana.

La paz se garantiza con la sumisión de los mandos militares a la autoridad del presidente que ejercía su política de "Pan y Palo", pan al obediente y palo al insubordinado.

El ejército modernizado en su armamento, aunque anquilosado en su --mando, gracias al ferrocarril, podía movilizarse rápidamente por todo el territorio nacional y sofocar cualquier asonada o brote sedicioso. Sin embargo la paz y progreso porfiristas se fundó en la más orpobiosa de las injusticias sociales.

En el campo, se favoreció la concentración de la tierra en manos de los dueños de las haciendas y merced también a la acción de las compañías deslindadoras que propiciaron un acaparamiento voraz.

Los pueblos, principalmente en la parte centro y sur del país, perdieron sus terrenos comunales y se vieron obligados a laborar dentro de los muros de la gran hacienda, convirtiéndose los campesinos mexicanos, en verdaderos proletarios del campo.

Las condiciones de vida en el campo eran terribles, basta decir que el jornal de los peones acasillados no había registrado aumento desde principios del siglo XIX, mientras la vida se había encarecido.

El trabajo infrahumano, había reducido al trabajador del campo a la calidad de una bestia de carga.

La industria textil, las explotaciones mineras, petroleras y la construcción de ferrocarriles, aportaban el material humano para la integración del proletariado mexicano.

La dureza en el trabajo del campo tenía su réplica fiel en la fábrica y la mina, los mismos explotadores, las mismas instituciones, el mismo mísero jornal.

La injusticia no es eterna, el pueblo mexicano se rebelaría en busca de una vida más digna, de una situación más justa, de un futuro mejor.

### VIII. LA REVOLUCION SOCIAL MEXICANA

Las ideas sociales del liberalismo mexicano no se habían perdido, las habían tratado de acallar la oligarquía Porfirista, las clases ilustradas las conservarían. Los pensadores como Justo Sierra las repetían a manera de parábola "El pueblo tiene hambre y sed de justicia", exclamaría. Los luchadores Sociales como Ricardo Flores Magón las usarían como pica portentosa, a través de la agitación periodística, para derribar el, hasta entonces sólido edificio de la injusticia social porfirista.

En 1906, las voces añejas del liberalismo social encuentran eco en el manifiesto del Partido Liberal Mexicano, encabezado por Enrique y Ricardo Flores Magón, Camilo Arriaga, Praxedis Guerrero, Juan Sarabia

y otros.

Dividido en seis capítulos, el programa del partido liberal proponía una serie de cambios radicales en el gobierno de la República.

En el capítulo denominado "mejoramiento y Fomento de la Instrucción" se exige:

- 11o. "Obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o de particulares.."
- 12o. "Declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años, quedando al gobierno el deber de impartir protección en la forma que sea posible a los niños pobres que por su miseria pudieren perder los beneficios de la enseñanza".

En el Capítulo relativo a "Capital y Trabajo" se pide establecer una jornada máxima de trabajo y un salario mínimo, que se prohíba el trabajo de los niños, que los patrones mejoren la higiene en el lugar de trabajo, que se obligue a los patrones a brindar alojamiento higiénico a los trabajadores, obligar a los patrones a indemnizar a los trabajadores cuando se accidenten en el lugar de trabajo, prohibir el pago del salario en cualquier efecto que no sea dinero en efectivo y, establecer la obligatoriedad del descanso dominical.

En el capítulo denominado "Tierras" se establece:

34. "Los dueños de las tierras están obligados a hacer productivas



las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva, la recobrará el Estado y la aplicará conforme a los artículos siguientes". (76).

No solamente se consigna la propiedad como función social, sino que el ideal agrario se plasma claramente al expresar:

36. "El Estado dará tierras a quien quiera que las solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado puede ceder a una persona".

El Programa de el Partido Liberal Mexicano fué uno de los documentos en los que se basaron los diputados de filiación radical en el Congreso Constituyente de 1916-1917, para introducir en la Constitución los derechos sociales y declarar al Estado Mexicano protector e impulsor de esos derechos.

El malestar que causó la permanencia en el poder de Porfirio Díaz, permanencia lograda por consecutivas reelecciones que anquilosaban el aparato político y habían convertido al gobierno en una verdadera oligarquía gerontocrática, lanza a la rebelión armada a Francisco I. Madero, quien expide el Plan de San Luis Potosí, reclamando la vigencia verdadera de las instituciones democráticas del país.

La toma de Cd. Juárez por las tropas revolucionarias, complica la si

---

(76) "Programa del Partido Liberal Mexicano", Planes de la Nación Mexicana, Libro-VI.

tuación política nacional, el octogenario dictador se ve obligado a renunciar partiendo al exilio.

El Plan de San Luis Potosí (77), no contenía cláusulas que abordaran en forma precisa el problema social, contenía eso sí, un profundo -- ideal democrático, ideal que no satisfacía esa hambre y sed de justicia del pueblo a que se refiere años atrás justo Sierra.

En el sur del país, en el estado de Morelos, se había sublevado Emiliano Zapata, su lucha era por la tierra, con las armas defendería y lucharía por su ideal contra quien fuera, el objetivo era lograr la restitución de las tierras despojadas por los hacendados a los campesinos. Zapata no admitió jamás concesiones, no transigió ni ante -- las súplicas de Madero ni ante la cruel represión Huertista.

El día 28 de Noviembre de 1911, se expide el Plan de Ayala (78), en el se desconoce a Madero como jefe de la Revolución y se expresan las ideas a principios fundamentales por los que la revolución zapatista luchaba:

60. "Como parte adicional de Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles -- los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados -- por la mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo tran

---

(77) Planes de la Nación Mexicana, Plan de San Luis Potosí, Libro IV, P. 108  
 (78) Planes de la Nación Mexicana, Plan de Ayala, Libro VI, P. 187

ce, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y -- los usurpadores que se sientan con derecho a ello lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución".

Continúa el Plan Zapatista:

- 7o. "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños del territorio que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder en nada mejorar su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizados en unas -- cuantas manos las tierras montes y aguas, por estas causas se expropiarán, previa indemnización de la tercera -- parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos, o -- campos de sembradura o labor y se mejore en todo y para to do la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

Madero, tras la rebelión, vence democráticamente en las elecciones -- y llega a la presidencia, no quebranta el orden constitucional, más aún así, no podrá gobernar. Los revolucionarios exigían reformas -- radicales, los porfiristas se habían incrustado nuevamente en el go bierno.

Madero es traicionado y cae asesinado junto con el Vice-Presidente Pino Suárez, el autor del cuartelazo es Victoriano Huerta.

El país se enciende, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza - lanza el Plan de Guadalupe (79), convocando al pueblo a tomar las armas y autodenominarse Primer Jefe de el ejército constitucionalista y encargado del poder ejecutivo.

La obra social del Maderismo fué escasa, sin embargo, el gobernador provisional de Durango, Ing. Pator Rouaix, expidió en 1913 la primera ley agraria revolucionaria.

La lucha es sangrienta, el país entero se convulsiona, el ejército -- constitucionalista avanza desde el norte de la República.

El cuerpo Noroeste del ejército constitucionalista, al mando de Pablo González, avanza dificultosamente. Alvaro Obregón, por su parte, - avanza rápidamente comandado el cuerpo del Noroeste, Francisco Villa, con su División del Norte rebasa las defensas federales y toma las -- plazas fuertes de Torreón y Zacatecas. En el sur del país, Zapata, - lucha aislado, y se mantiene como abanderado del ideal agrarista.

La Revolución triunfa pero, ¿Cuál sería el destino que tendrían las - fuerzas revolucionarias al lograr la victoria total? ¿Como habrían de modificarse las realidades que empujarían al pueblo a la lucha fratricida? ¿Como se instauraría el nuevo gobierno y quién lo presidía?, -- esas interrogativas habrían de abordarse en una Convención Revolucionaria.

---

(79) Planes de la Nación Mexicana, "Plan de Guadalupe", Libro VI, P. 517

Carranza convoca el 4 de Septiembre de 1914 a gobernadores y jefes con mando de fuerzas a una junta en donde habrían de acordarse las reformas por hacer, el programa a que se sujetaría el gobierno provisional, fecha en que deberían verificarse las elecciones de funcionarios federales y demás asuntos de interés general.

La Convención Revolucionaria se instala inicialmente en la Ciudad de México y se traslada a la de Aguascalientes, en ella se discutieron los postulados que más tarde darían forma al Estado Social Mexicano, es como lo señala Federico Reyes Heróles, el lugar "donde se dan las expresiones vivas de los sectores y clases sociales que reclaman la superación de contradicciones con el apoyo de un nuevo orden jurídico nacional". (80). En la reunión confluyeron villismos, zapatismo y constitucionalismo, como producto ideológico de los primeros se discute, con base en el Plan de Ayala, la iniciación de profundas reformas sociales, en especial sobre la materia agraria.

La convención inicia declarándose soberana y por ello adquiere tintes de conformación política, la división se produce y con ella la integración de facciones, por un lado se aglutinan Villismos-Zapatismos y por el otro el Carrancismo. La confrontación militar de las facciones era inevitable, ella decidiría la pugna.

La Convención de Aguas Calientes expide su "Programa de Reformas Políticas Sociales de la Revolución". El documento estructurado en cinco capítulos se refiere al problema del campo, a la cuestión

---

(80) Reyes Heróles Federico, "El Estado Social de Derecho, algunos originales: La Convención de Aguas Calientes" en la obra colectiva "La Formación del Estado Mexicano", Ed. Porrúa, México 1984, pp. 233-52

obrera, reformas sociales, reformas administrativas y reformas políticas (81). Las soluciones que da a los problemas nacionales son -- radicales, verdaderamente revolucionarias.

El rompimiento de Carranza con la convención, le obliga a formular un proyecto social, alternó así el 12 de Diciembre de 1914, se adiciona el Plan de Guadalupe para convertirlo en plan social:

"El Primer Jefe de la Revolución, y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes y disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a 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 tener un sistema equitativo de impuesto a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del poder jurical independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los Códigos -

---

(81) Planes de la Nación Mexicana, Op. Cit.

Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial - con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración - de justicia...". (82).

Con base en este decreto, Venustiano Carranza expedirá la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915; la Ley del Municipio Libre y otras, además de los proyectos que resultaron de las labores de la Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública.

Los Jefes militares afiliados al constitucionalismo empiezan a introducir en las zonas controladas militarmente por ellos, reformas de -- contenido eminentemente social. El ejemplo más claro de vocación por la libertad y por los derechos sociales del hombre, lo dá Salvador -- Alvarado, gobernador provisional y jefe de la zona militar de Yucatán (83).

Inicia Alvarado en la península Yucateca una labor de emancipación de las clases oprimidas y construye un modelo de Estado Social que en -- los años por venir adaptará en mayor escala el gobierno nacional.

El marco legal del proyecto de gobierno alvaradista, lo integraron -- más de mil decretos, y en especial cinco leyes de profundo contenido social, leyes a las que se bautizó con el mote de "Las Cinco Hermanas"

La primera de las Cinco Hermanas", es la Ley Agraria o decreto 377, -

- 
- (82) Decreto del 12 de diciembre promulgado en Veracruz por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, contenido en la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, Editada por el Ceham, México 1983.
- (83) Paoli José Francisco, "Yucatán y los orígenes del nuevo Estado Mexicano", Editorial Era, México 1984.

fué expedida el 3 de Diciembre de 1915, y publicada en el Diario oficial del gobierno del estado, el 3 de Diciembre de 1915. La Ley -- consta de diez capítulos y ochenta y ocho artículos. En su primer -- considerando la ley agraria establece:

"Que nadie es propietario exclusivo de la tierra, como nadie lo es de la luz y del aire".

El decreto de Alvarado era reglamentario de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, esta ley promulgada por Carranza instituye la pequeña propiedad y la propiedad de los pueblos o ejidos, la ley Alvaradista va más allá al establecer que: "si no hay ejidos, se expropiará la tierra para que el pueblo la trabaje, estableciendo así, para siempre, el derecho de expropiación por causa de utilidad pública - (84), más adelante consignará el principio de que "es necesario procurarse la tierra que el pueblo requiera para que por medio del trabajo pueda subsistir y que debe distribuirse de una manera racional, para asegurar la producción y garantizar la política del estado", -- declara también la ley alvaradista, la utilidad pública de los bosques. Tanto la ley del 6 de Enero de 1915 como la ley agraria decretada por Salvador Alvarado, incluirán notablemente en la redacción del artículo 27 constitucional. La tesis de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas e incluso sobre los recursos naturales, se substancia en estos antecedentes.

---

(84) "Salvador Alvarado": "Pensamiento Revolucionario" Compilación editada por el Gobierno de Yucatán, Mérida, Yucatán 1980.



La ley alvaradista fué acompañada de una vigorosa acción agraria por parte del gobierno del estado de Yucatán, por ello encontró la oposición decidida de Venustiano Carranza.

La segunda de las leyes que integra las llamadas Cinco Hermanas es la Ley de Hacienda o decreto 390, expedida el 4 de Diciembre de 1915, y publicada en el Diario Oficial del gobierno del estado, el 6 de Diciembre del mismo año. Esta ley se preocupaba por dar a los municipios recursos suficientes para su sostenimiento y estatuye en consecuencia, impuestos municipales que coadyuven a obtener ese fin.

Alvarado es impulsor de la intervención de el Estado en la economía, para impulsar dicha intervención establece impuestos especiales sobre la producción del henequén y fomenta la exportación de la fibra a los mejores precios para así poder obtener recursos que financien el desarrollo estatal.

La tercera de las "Cinco Hermanas" es la Ley del Trabajo, expedida el 11 de Diciembre de 1915 y publicada en el Diario Oficial el 15 de Diciembre del mismo mes y año. Los considerandos de esta ley son, por así decirlo, principios rectores, que se tomaron en cuenta en las posteriores legislaciones que sobre la materia se realizarían y constituyen mandamientos de la auténtica fé revolucionaria:

Considerando: "Que nadie tiene derecho a lo superfluo mientras los que trabajan carecen de lo necesario"

"Que nivelar las clases es la única manera de establecer el equilibrio de entidades que siempre se han mantenido en pugna, determinante esencial de los conflictos habidos entre capital y trabajo"

"Que es necesario que se acorten las distancias entre patricios y plebeyos y tanto en esto se empeña la revolución, que si es preciso declararlo, este gobierno se declara francamente socialista para proteger a los débiles, a los infortunados, a los tristes, que son los más, contra los privilegios, los abusos, y las insolencias de los poderosos, que son los menos" (85).

Establece la ley en cita, la jornada máxima de trabajo de ocho horas en todas las actividades, las vacaciones semanales, reglamenta el trabajo de las mujeres, exige condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, reglamenta los efectos de los accidentes de trabajo, la cantidad del salario, etc.

La ley alvaradista influyó definitivamente en la redacción de los artículos 5 y 123 de la Constitución de 1917, baste citar para comprobarlo el artículo 10. de la Ley del Trabajo yucateca:

Art. 10. "El trabajo es libre. En consecuencia ninguna autoridad individual o corporación, puede coartar el derecho que tiene todas las personas a dedicarse al oficio o profesión que les convengan o de servir en el lugar o al patrón que mejor les plazca, por lo cual tienen completa libertad para asociarse en uniones obreras".

---

(85) "Salvador Alvarado... Op. Cit. PP. 56

(86) "Salvador Alvarado... Op. Cit. pp. 58

La cuarta ley alvaradista es la Ley de Catastro, expedida el 4 de --  
 Diciembre de 1915 y publicada el 4 de enero del mismo mes y año. Es  
 ta Ley establece las formas y procedimientos para dividir la propie-  
 dad raíz, registrarla y hacer constar sus cambios. Todo lo anterior,  
 permite establecer su valor y determinar el impuesto respectivo sobre  
 ella. Esta ley se inserta en el ánimo intervencionista en materia -  
 económica que encausó Salvador Alvarado y que se dirigía a promover -  
 un desarrollo regional en donde privara la justicia social.

El 17 de Enero de 1918 se expide la quinta ley alvaradista, se trata  
 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, dicha --  
 ley fué publicada el 25 de Enero de 1918 en el Diario Oficial del --  
 Gobierno estatal. El ordenamiento en cita, incluye 136 artículos di  
 vididos en doce capítulos que regulan desde la formación de los muni-  
 cipios hasta la responsabilidad de los funcionarios públicos munici-  
 pales, pasando por la forma de organización municipal y las faculta-  
 des de los órganos municipales.

El 17 de Febrero de 1915 Rafael Zubarán Capmany firma en nombre de --  
 Don Venustiano Carranza un pacto con la Casa del Obrero Mundial por -  
 el cual los obreros afiliados a esta se adherían al constitucionalismo  
 con el objeto de luchar incluso con las armas por la rendición de la -  
 clase trabajadora. De esta forma, Carranza sumaba a sus activos polí-  
 ticos la anuencia de la clase obrera, además de acrecentar sus efecti-  
 vos militares, los célebres "batallones rojos" se batirían en Celaya  
 contra el villismo.

El artículo 2o. de dicho pacto establece:

"Los obreros de la Casa del Obrero Mundial, con el fin de acelerar el triunfo de la Revolución Constitucionalista e intensificar sus ideales en lo que afecta a las reformas sociales, evitando en lo posible el derramamiento innecesario de sangre, hacemos constar la resolución que ha tomado de colaborar, de una manera efectiva y -- práctica, por el triunfo de la revolución, tomando las armas, ya -- para guarnecer las poblaciones que están en poder del ejército -- constitucionalista, ya para combatir a la reacción". (87).

---

(87) "Así fué la Revolución Mexicana", Tomo VI, "Los Planes Revolucionarios", México 1987, editado por la Secretaría de Educación Pública.

**CAPITULO IV :**

**LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917: IRRUPCION DE LA  
IDEA SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO**

#### CAPITULO IV

### LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917: LA IRRUPCION DE LA IDEA SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

La lucha de facciones revolucionarias quedó liquidada en forma primitiva en Celaya y en la Hacienda de Chinameca.

En Celaya la División del Norte es destrutada por el ejército constitucionalista al mando del general Alvaro Obregón en una serie de batallas que culminarán con la dispersión de la citada División y su reducción a partida guerrillera. En Chinameca el divisionario Pablo -- González a través de uno de sus sicarios, Jesús Guajardo, recurre al vergonzoso expediente de la traición y fingiendo unirse al caudillo del sur, Emiliano Zapata, lo hace caer en una emboscada donde cae -- acribillado.

El movimiento revolucionario de raíces netamente populares e indígenas es vencido. Los hombres del norte impondrán su realidad. Más -- si los hombres mueren las ideas no, y el ideal zapatista no solo quedará plasmado en la Constitución de 1917, sino que se hará realidad en las acciones de los gobiernos emanados de la revolución.

El 19 de Septiembre se lanza la convocatoria para la celebración de comicios electorales con el objeto de reunir un Congreso Constituyente, que reunido en Querétaro, diera forma a una nueva Constitución -- que rigiera la vida institucional del país. Los diputados constitu-

yentes se reunirían en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro de diciembre de 1916 al 5 de Febrero de 1917.

Carranza y un grupo de sus allegados habían formulado un proyecto de constitución que en realidad sólo reformaba la Carta Constitucional de 1857 y por ello, no incorporaba normas que atacaran el problema social, aunque disponía en su parte considerativa que dicha problemática sería resuelta por la elaboración de una legislación especial que en su momento elaboraría el Congreso de la Unión.

En el seno del Congreso Constituyente se integraron tres distintas tendencias. La tendencia radical o jacobina giraba en torno de la figura del general Alvaro Obregón, estaba integrada por Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Hector Victoria, entre otros. La tendencia intermedia o moderada la constituían Pastor Rouaix, Juan de Dios Bojórquez, así como los diputados Lizardi, Colunga y Medina principalmente.

El grupo renovador, más conservador, era cercano a Venustiano Carranza, lo formaban Felix Palavicini, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Gerzafn Ugarte, Cándido Aguilar, principalmente.

El primer gran debate que se registrara en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917 fué el que se libró a propósito del artículo tercero del proyecto de Carranza, que se refería a la libertad de enseñanza, consignada en estos términos:

"Habrá plena libertad de Enseñanza; pero será la que se dé

en los establecimientos oficiales de educación gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta - en los mismos establecimientos".

La comisión encargada de rendir el dictámen sobre el proyecto de artículo tercero, estaba integrada por Francisco J. Múgica y los diputados Recio, Román y Colunga. Dicha comisión modificó el proyecto de Carranza, introduciendo la obligación de que la educación fuera laica y proscribiendo la impartición de educación por parte del clero. Al dictámen de la comisión se opusieron argumentos de técnica constitucional, primordialmente por el diputado Lizardi, sin embargo, la opinión de la comisión dictaminadora triunfó y el artículo quedó redactado como sigue:

"La enseñanza es libre pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de Educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas, de institución primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".

El debate relativo a los derechos sociales se inicia con motivo de la discusión del artículo 50. del proyecto Carranza, que se refería



a la libertad de trabajo.

El proyecto oficial sólo presentaba dos inovaciones respecto del texto original de la Constitución de 1857: dejaba sin efectos jurídicos la renuncia que se hiciera de ejercer determinada actividad en el futuro, e imponía como límite máximo del contrato de trabajo el de un año. La comisión dictaminadora aceptó la redacción del artículo en cita, pero agregó a él algunos principios a solicitud de los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Se incluyen así la jornada máxima de trabajo de ocho horas, el descanso semanal, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños, y se rechazaron otros principios como el establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual, sin hacer diferencias de sexo, el derecho a la huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo. Estos puntos fueron excluidos por la comisión por considerar que no tenían cabida en la sección de garantías individuales pero que ellos serían tomados en cuenta y tratados al hablarse de las facultades del Congreso Federal.

La comisión presenta un tercer dictámen el día 26 de Diciembre de 1916, con el mismo contenido al anterior. El diputado Lizardi criticó el dictámen pues consideraba que la frase "La Jornada Máxima no excederá de ocho horas" le quedaba al artículo "exactamente como un par de pistolas a un santo cristo". Heriberto Jara más adelante dijo que los juristas y los tratadistas podrán encontrar ridículo consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo, pero el ordenamiento constitucional por establecer sólo principios generales había

resultado como comunmente se decía "un traje de luces" para el pueblo mexicano. Abundó agregando que el establecimiento de la jornada máxima tenía como finalidad garantizar la libertad del trabajador, su vida, sus energías, y que la constitución se pretendía hacer "como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no señores yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar la humanidad, salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías que los tratadistas que han pensado sobre la humanidad han hecho, porque señores, leyes verdaderas salvadoras, no las encuentro" (88)

Irrumpía ya en el Teatro Iturbide el espíritu del constitucionalismo social mexicano.

El diputado Victoria manifestó su inconformidad por la superficialidad con que se trataba el problema obrero. El diputado Zavala hizo mención a la cuota de sangre que aportara el movimiento obrero al triunfo de la revolución. El Diputado Von Versen, representante por el estado de Coahuila, previno a los constituyentes a no tener miedo a lo que decía el Sr. Licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un santo cristo con pistolas:

"Yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, por que si es preciso que para garantizar los derechos del -

pueblo que ese santo cristo tenga poláinas y 30-30 ibueno! (89)

A continuación el diputado Gracidas pide la participación del trabajador en las utilidades de las empresas.

El diputado Cravioto toma la palabra e insiste la idea de trasladar el debate del artículo 5o. en especial lo referente a la forma de solucionar el problema obrero a un artículo especial, y finalizó su discurso con estas palabras que ya son inmortales:

"Así como Francia, después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas Magnas los inmortales Derechos del Hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros (90)

A petición de los diputados el dictámen sobre el artículo 5o. es retirado y se encarga a Pastor Rouaix la tarea de formular un proyecto con las ideas vertidas en la discusión.

José Natividad Macfas y Luis Manuel Rojas habían redactado proyectos de legislación laboral, con base en ellos y con los estudios realizados por la Dirección de Trabajo de la Secretaría de Fomento, dirección a cargo de José Inocente Lugo, los planes revolucionarios y las ideas vertidas en ellos y con los debates del propio Congreso Cons-

---

(89) Diario de los debates, Tomo I, p. 986

(90) Diario de los debates, Tomo I, p. 1028

tituyente, se integró el Título VI de la Constitución, "Del Trabajo y la Previsión Social", abordándose principalmente en el artículo 123, con el que se iniciaba dicho título, toda la cuestión relativa al trabajo, aglutinada en XXVIII fracciones.

Tras algunas adiciones el artículo 123 fué aprobado paralelamente al So. constitucional por unanimidad de votos (91)

En el artículo 123 se establece: La jornada Máxima de trabajo de ocho horas (fracción I), la reducción de la jornada de ocho horas en una hora cuando se trate de trabajo nocturno (fracción II), se proscribe el trabajo de los niños menores de 12 años (fracción III), se establece la obligación a cargo del patrono de dar al obrero un día de descanso por cada seis de trabajo (fracción IV), se regula el trabajo de la mujer embarazada (fracción V), se establece el principio de que el salario de trabajador debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, y ese deberfa ser el mínimo de salario a pagar (fracción VI), se establece el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual sin distinción de sexo ni nacionalidad (fracción VII), se prohíben los descuentos y compensaciones - así como el embargo sobre el salario (fracción VIII), se establece la fijación de salarios por comisiones especiales (fracción IX), la obligación de pagar el salario en moneda de curso legal (fracción X), la obligación de pago y límite de las horas extras (fracción XI), la obligación para los dueños de los centros de trabajos que disten de -

---

(91) Rouaix Pastor, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Editado por el CEN del PRI, México 1984, pp. 55a. 87.

más de dos km. de los centros de población de proporcionar vivienda higiénica, enfermerías y escuelas a los trabajadores (fracción XII), la obligación de los patronos de indemnizar a los trabajadores con motivo de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (fracción XIV), la obligación de observar y mantener la higiene en los lugares de trabajo, así como, las medidas necesarias para la prevención de los accidentes (fracción XV), el derecho de trabajadores o patrono a formar sindicatos (fracción XVI), se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores y el paro de los patronos, (fracción XVII), se establece el Consejo de Conciliación y Arbitraje como intermediario entre las partes en los conflictos entre Capital y Trabajo (fracción XX), se regula el contrato de trabajo en la Fracción XXVI.

El proyecto del artículo 27 constitucional de Carranza causó honda desilusión entre los diputados constituyentes pues no contenía preceptos que abordarían el problema verdadero de la tierra, parecía incluso que la razón fundamental por la que el pueblo tomó las armas no hubiera existido nunca.

El proyecto del artículo 27 se encomendó a una comisión voluntaria y en especial al Licenciado Andrés Molina Enríquez, quien no era diputado constituyente su proyecto resultó difuso e impreciso por lo que Pastor Rouaix, autor de la primera ley agraria de la Revolución trazó los lineamientos esenciales para su redacción.

La comisión que en forma voluntaria se reunió para estructurar el

artículo 27 constitucional estaba integrada por los diputados: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benitez, Samuel de los Santos, Ibarra Zavala, Heriberto Jara, Von Versen y Candido Aguilar, entre otros. Molina Enríquez redactó la exposición de motivos en donde justificó histórica y jurídicamente el dominio eminente que la nación, merced al nuevo ordenamiento constitucional, -- tendría sobre tierras, agua y recursos naturales que poseía.

En realidad la parte introductoria salía sobrando por que hay que recordar que en esos momentos la nación decidía su futuro y había depositado el poder soberano en el Congreso Constituyente quién podría -- llevar a cabo las modificaciones jurídica y políticas que el momento exigiera.

El proyecto del artículo 27 de Pastro Rouaix contenía las siguientes ideas fundamentales:

La propiedad de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada, - pero reservándose la nación el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Se señaló el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, la dotación de terrenos a los

pueblos que lo necesiten y la creación de nuevos núcleos de población agrícola. Se estableció que la indemnización por expropiación sería mediante y no "previa", facilitándose el fraccionamiento de los latifundios.

Se nulificaban todas las enajenaciones de tierras, agua o montes que, perteneciendo a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hubieran hecho las autoridades en contravención a la ley del 25 de Junio de 1856.

Se nulifican los apeos y deslindes que se hubieran realizado ilegalmente.

Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales.

Se enumeraron los bienes que era inalienables e imprescriptibles y de los cuáles la nación podía conceder concesiones administrativas.

El dictámen de la comisión siguió en términos generales el proyecto de Rouaix, cambió y adicionó algunos párrafos y precisó otros, sin embargo, el espíritu social del artículo quedó intacto.

La Comisión dictaminadora hizo las siguientes adiciones:

- . Concedió acción popular para denunciar los bienes que estuvieran en manos de las iglesias.
- . Se consideró a la Ley del 6 de Enero de 1915 como Ley Constitucional.
- . Trató de dar preceptos precisos para conseguir el fraccionamiento de latifundios e integrar la pequeña propiedad.

El proceso de discusión del artículo 27 constitucional no fué de la trascendencia de los artículos 5o. y 123, pues lo fundamental se había ya logrado, es decir, ya habían penetrado en el texto constitucional las normas de contenido social, se había roto el dogmatismo liberal-constitucional que impedía la inclusión de tales normas en la Carta Fundamental de una nación.



## I LA NUEVA CONSTITUCION

Las sesiones del Congreso Constituyente fueron solemnemente clausuradas el día 31 de Enero de 1916, la Constitución se juró por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el día 5 de Febrero de 1917.

El nuevo código político, innovador y por ello criticado, al incorporar en su texto normas de contenido social e incluso de carácter reglamentario demuestra, que la voluntad del pueblo no puede doblegarse cuando decide darse un nuevo gobierno y una nueva organización social.

Fue en verdad la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la más democrática de las constituciones demoliberales de la época, y lo fue, por que no solamente dispuso expresamente que la forma de gobierno sería una República representativa, democrática y federal, en su artículo 40, sino que avanzó hacia un concepto de democracia integral que rebasaba la esfera de lo político, al hacer participe a las grandes mayorías, del desarrollo económico nacional, al intentar una distribución más justa de la riqueza, garantizándole al individuo una vida digna y convirtiendo al Estado en guardián de esos principios, y en impulsor de la justicia social.

Los artículos 3o., 123 y 27 fueron la base del moderno Estado Social de Derecho Mexicano, y digo fueron, por que a la Constitución en sus 71 años de vida se han incorporado a través de múltiples reformas, normas que amplían la esfera de acción del Estado y le confirieron el carácter de rector de la vida económica y social de México, logrando el cumplimiento de aquel ideal que los hombres de la revolución

transmitieron a los Constituyentes de Querétaro y que se expresará - en el Teatro Iturbide para quedar grabado para siempre en la historia Patria.

La Constitución ha incorporado a su texto normas que en el presente inmediato tal vez no sea posible aplicar, se ha legislado no sólo -- para el presente, sino también para el futuro, conteniéndose de esta forma, en su texto, el proyecto de nación a que aspiramos los mexic nos, produciéndose en la legalidad los cambios que son necesarios en todo órden social, garantizándose con ello la paz, y por lo tanto, - el porvenir de la nación.

## II. LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN LA CONSTITUCION DE 1917

La Constitución Mexicana de 1917 supera el Liberalismo individualista y abstencionista, sin abandonar el régimen de protección de las libertades que este implica lo transforma en un liberalismo social y proteccionista.

El Iusnaturalismo en su vertiente jurídica había considerado a los derechos del hombre (libertades burguesas) como anteriores y superiores a la sociedad, eran en síntesis derechos inmanentes a la calidad humana.

Las Constituciones Liberal Burguesas del siglo XIX consideraban a los cuatro derechos públicos subjetivos clásicos, libertad, seguridad, igualdad y propiedad, como pilares que sostenían la totalidad del orden jurídico. El Estado se convirtió entonces en guardián o garante del libre ejercicio de tales derechos impidiéndosele mediar entre las clases sociales para buscar un equilibrio entre la opulencia y la miseria y romper el férreo concepto de la justicia distributiva e integrar este a una concepción mas humana: la justicia social.

Aparece en la Constitución de 1917 una nueva filosofía jurídico constitucional que deja de considerar a los derechos fundamentales como inmanentes al ser humano y los garantiza al preconizarlos como emanados de la sociedad misma.

Los Derechos del Hombre o Fundamentales dejan de ser ideas abstractas, insertándose en el texto constitucional como Garantías Individuales.

duales, ideas individualizadas y concretas que son la medida de esos derechos. Al mismo tiempo se introducen en la Constitución Garantías Sociales que materializan la idea de la Justicia Social.

De esta manera, Los Derechos Fundamentales y su medida: las Garantías Individuales y los Derechos Sociales y su materialización jurídica: Las Garantías Sociales, componen el concepto integral de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos están contenidos en nuestra Constitución en dos grandes declaraciones:

- a) Declaración de los Derechos del Hombre como Individuo (Arts. 1 a 21)

#### DERECHOS HUMANOS

- b) Declaración de los Derechos del Hombre como integrante de un Grupo Social (Artículos 3o., 4o., 25, 26, 27, 28 y 123)

**CAPITULO V :**

**CARACTERIZACION CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL**

**DE DERECHO MEXICANO**

## CAPITULO V

### CARACTERIZACION CONSTITUCIONAL DE ESTADO SOCIAL DE DERECHO MEXICANO

#### I. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE DAN FORMA Y CONTENIDO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO MEXICANO

Como se ha repetido varias veces en este trabajo, la Constitución Federal del 5 de Febrero de 1917 inició la etapa que dentro de la historia constitucional de México se denomina "constitucionalismo social", al quedar incorporadas en ella normas destinadas a garantizar un nivel mínimo de bienestar a las clases sociales más desfavorecidas económicamente. (92)

El proyecto social primigenio de la Revolución Mexicana quedó consignado en los artículos 3o., 27 y 123, como materialización de los ideales que llevaron a un pueblo a tomar las armas en la lucha fratricida.

El artículo 3o. constitucional concede a todo individuo el derecho a recibir educación a nivel primario o elemental, y prescribe que debe ser laica y gratuita. Se concibe así a la educación como instrumento idóneo e indispensable para la superación del individuo, por ello se establece que será el Estado quien la imparta en igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

---

(92) Hector Fix Zamudio, "El Estado Social de Derecho en la Constitución Mexicana" en "La Constitución Mexicana Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, S. A., primera Edición, México 1985.

El artículo 27 rompe con el principio clásico de la propiedad y sujeta su existencia a las modalidades que el interés público determina. Reivindica la propiedad de la nación sobre sus recursos naturales y limita la extensión de la propiedad agrícola, haciendo coexistir tres distintos tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, la propiedad comunal y el ejido en explotación colectiva o parcelado individualmente.

El artículo 123 constitucional eleva a la más alta jerarquía legal los derechos obreros, prescribiendo la jornada máxima de ocho horas, el descanso ebdomanario, la obligación a cargo de los patronos de pagar un salario mínimo, etc. etc. En síntesis reivindica el derecho del trabajador a una vida digna en donde el trabajo sea parte integral de su vida y no un fin en sí mismo.

A los derechos sociales consignados expresamente por el constituyente de Querétaro en los artículos 3o., 27 y 123, comentados arriba brevemente, se suma el artículo 4o, que contiene un verdadero catálogo de garantías sociales. En él se consigna la obligación estatal de protección a la familia, declarandose la igualdad jurídica y social del varón y de la mujer, el derecho de la pareja a determinar en forma libre e informada el número y espacionamiento de sus hijos, la obligación de los padres y supletoriamente del Estado de proteger a los menores. Se auna a estas declaraciones el derecho de los mexicanos a la protección de la salud y el de toda familia a disfrutar de una vivienda digna.

En febrero de 1983 se reforman los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales para introducir una serie de normas que ordenen la

vida económica del Estado y que encausan su lucha por la Justicia Social dentro del regimen de libertades que la propia Carta Magna consigna.

En el artículo 25 la reforma constitucional inserta diversas disposiciones que definen el concepto de rectoría estatal del desarrollo económico y el de economía mixta circunscribiendo la acción económica estatal a las áreas prioritarias y estratégicas e introduciendo la planeación democrática como instrumento de política económica indispensable para dar cumplimiento y vigencia plena a los propósitos de justicia social que la Constitución prescribe.

El artículo 26 contiene la constitucionalización de la planeación como pieza clave para la consecución del proyecto nacional contenido en nuestra constitución ya que se trata de un instrumento de política económica que racionaliza las funciones de la administración pública, así como el presupuesto estatal y trata de orientar la economía nacional dentro de un proyecto concertado con los distintos factores de la producción.

Al artículo 27 se agregan las fracciones XIX y XX que prescriben la obligación estatal de impartir la justicia agraria en forma pronta y expedita y de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y finalmente, la de propiciar el desarrollo rural integral.

El artículo 28 constitucional conserva la prohibición de los monopolios pero se introduce en el la obligación estatal de proteger al



consumidor, dándose las bases para ello al establecerse el control de precios de artículos de consumo básico, la regulación del abasto y la instrumentación de subsidios en áreas o materias sobre las que se haga necesario el uso de tal instrumento económico. Por otro lado, en el propio artículo se precisan enumerándose enunciativa y no limitativamente cuales son las áreas estratégicas en las que el Estado debe intervenir, es decir, acuñación de moneda; correos; telégrafo; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por 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.

La Constitución Mexicana de 1917 al incorporar en su texto un conjunto de normas encaminadas a la protección de los grupos sociales económicamente desfavorecidos, crea un nuevo Derecho, el Derecho Social.

La denominación "Derecho Social" resulta un tanto equívoca pues por esencia es social todo Derecho. Con esta expresión se trata de enfatizar la irrupción del acento social en la ciencia jurídica. Al respecto el Dr. García Ramírez opina:

"...El carácter ético, equipador, tutelar, del Derecho contemporáneo, cesa ya de ver individuos aislados, para volver la mirada a -- los grupos y clases; que desconoce el primado de la autonomía de la voluntad para abraçar el control social de la libertad; que cercena

los derechos absolutos para reorientarlos en sentido social; que acude a la defensa del débil — la mujer, el niño, el trabajador, el campesino, el anciano, el enfermo, el arrendatario... en la abigarrada complejidad que tienen los destinatarios de este nuevo derecho—, para dotarlos de las armas necesarias a fin de que sea en verdad posible, y no simplemente grotesca, su lucha por la vida; que introduce el dirigismo contractual y crea nuevos -- órdenes jurídicos: El laboral, el agrario, el de la seguridad social, se multiplican y abarcan gran diversidad de campos, al modo que es fuertemente expansiva y penetrante la preocupación que las genera, nutre e impregna: el propósito tutelar que provoca la socialización del Derecho". (93)

Para Jorge Sayeg Helu, (94) el espíritu del Derecho Social irrumpe en la materia constitucional presentando los siguientes caracteres:

- a) Aparición de Derechos Concretos -"de contenido"- frente a los puramente abstractos.
- b) Extensión de los derechos individuales a la persona social.
- c) Limitación de los propios derechos individuales en vista de los derechos colectivos, estableciéndose para ellos el centro social de las garantías individuales.
- d) Tendencia a la racionalización del poder, sometiendo al derecho todo el conjunto de la vida colectiva.

---

(93) Sergio García Ramírez, "Tres textos Precursores en el Constitucionalismo Social", Boletín Mexicano del Trabajo, Mayo-Diciembre de 1968, pp 470.

(94) Jorge Sayeg Helu, "México: Democracia Social", Editado por el Departamento de Publicaciones de la UNAM, Primera Edición, México 1981.

- e) Trastocamiento de la actitud pasiva del Estado (de simple -- guardián), en una actitud activa: debe llevar a cabo las garantías en favor de individuos y colectividades.
- f) Establecimiento de una serie de convenios para el respeto in ternacional de los derechos individuales.

De esta manera queda plasmada en la Constitución una forma de gobier no que no solamente se funda o justifica en la voluntad ciudadana -- expresada electoralmente, sino en un sistema político social que pro tege a los grupos humanos económicamente débiles, redimensionándose con ello el contenido de la democracia clásica que evoluciona hacia la llamada democracia social.

El distinguido constitucionalista Jorge Carpizo considera que no bas ta la calificación formal que se atribuya a una Constitución para -- considerarla democrática, sino que para que merezca esta denomina--- ción es preciso que realmente:

- a) Asegure con aptitud al individuo sus derechos fundamentales.
- b) Le garantice un mínimo de seguridad económica
- c) No concentre el poder en una persona o grupo; es decir, que - las funciones sean ejercidas efectivamente por diversos órga- nos y el sistema de partidos acepte el principio del pluralis<sup>u</sup> mo ideológico. (94)

Al decir de don Hector Fix Zamudio "el sector social de la democra--

---

(94) Jorge Carpizo, "La clasificación de las Constituciones, una propuesta", en el libro "Estudios Constitucionales", 2a. Edición, Editorial UNAM y Gran - Enciclopedia Mexicana, 1983.

cia contemporánea es aquel que pretende canalizar los intereses de los distintos grupos sociales, procurando su armonización al coordinar los distintos intereses, frecuentemente encontrados de los citados grupos; para ello resulta necesario establecer disposiciones constitucionales que tutelén dichos intereses, de manera que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos, económicos, sociales y culturales para lograr los fines de la llamada "justicia social" (95).

Estado Social y Democracia Social son conceptos que pueden excluirse uno del otro. Desde un punto de vista estrictamente formal puede darse el caso de un Estado que acoja y proteja los intereses de ciertas clases sin que por ello exista una verdadera democracia social. Sería el caso de los Estados Socialistas, que pugnan por la justicia social pero aniquilan toda iniciativa democrática, son estados con una mística totalitaria del poder. En la actualidad, tales Estados van buscando formas y modelos políticos que respeten al individuo y sus libertades sin perjuicio del bienestar de la colectividad y sin menoscabo de un proyecto político bien definido para el futuro. Es el caso de la URSS que busca con su "Perestroika", una reestructuración del Estado Socialista, donde existan mayores grados de libertad e interacción entre los distintos estratos sociales, todo ello con el claro propósito de conseguir una nueva legitimidad que el uso de la fuerza y la privación de las libertades habían hecho perder al Estado.

---

(95) Hector Fix Zamudio, Op. Cit. pp. 83

Wolfgang Friedman señala las distintas funciones que desempeña el Estado Social dirigidas a la consecución de la Justicia Social:

(96):

1. Realiza funciones de protección de los grupos social y económicamente desvalidos.
2. Presta servicios sociales (asistencia social, vivienda, salud, etc.).
3. Realiza funciones que lo convierten en administrador industrial.
4. Es una especie de controlador económico.
5. Funge como árbitro entre los distintos estratos sociales

La realización de tales funciones implica la organización de estructuras administrativas propias, por ello, en el caso mexicano, al quedar consignadas en la Constitución política los elementos que caracterizan al Estado Social estos se actualizan a través de instrumentos de política económica y administrativa como la Planeación Democrática, instrumentos que organizan y dan forma a la presencia estatal en la vida social.

---

(96) Friedman Wolfgang, "El Derecho en una sociedad en transformación" Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1966, pp. 504-511

II. EL ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL: EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL Y LA DEMOCRACIA SOCIAL MEXICANA

A) El proyecto Educativo Nacional

I.- Educación laica y positivismo.

Desde que la razón se impuso al obtuso edificio de los privilegios feudales, se concibió a la educación como el instrumento idóneo para impulsar los cambios sociales, es decir, como escalón que lleva al hombre por la ruta ascendente de la emancipación. Por ello no resulta extraño que a lo largo de la historia política de las naciones se susciten acalorados debates sobre su orientación, y menos extraño aún que la dirección de las políticas educativas sea establecida y definida en las Constituciones Políticas.

Desde la conquista y hasta las últimas décadas del siglo XIX, la educación había sido impartida, en México, por el clero, favoreciéndose con ello el retraso de la evolución social, evolución que la superstición y la sumisión implantadas en la conciencia de los hombres hacían imposibles.

El principio de la separación de los asuntos eclesiásticos de los civiles y la libertad de conciencia elevados a rango constitucional por los liberales mexicanos en 1857, privaron a las instituciones eclesiásticas del monopolio educativo y con él, del monopolio de la conciencia de los individuos.

La educación es declarada por el Constituyente de 1856-1857, libre y laica. Educación libre como consecuencia de la libertad civil, y laica, es decir, sin pronunciamiento alguno en materia religiosa, para privar al clero de la perniciosa predica antiestatal.

La educación libre y laica consignada en el artículo 3o. de la Constitución de 1857, era la piedra angular del edificio político que - el liberalismo pretendía construir.

En diciembre de 1867, bajo la presencia de Benito Juárez, el gobierno dictó una Ley Orgánica de Instrucción Pública en la que se establecieron como principios absolutos la obligatoriedad, gratitud y - laicismo de la enseñanza elemental en los establecimientos oficiales.

"La educación primaria se declaró obligatoria y además gratuita para los pobres; en lo referente a la enseñanza secundaria se - establecieron varias escuelas, se suprimieron en ellas las lecciones de religión, pues los planes de estudio gubernamentales no las contemplaban. Por primera vez se habló de la enseñanza de la moral sin subordinación alguna a los principios religiosos; en esto se encuentra el germen de la concepción del civismo en México..." (96)

---

(96) Luis Medina Peña y Otto Granados Roldán, "El Proyecto Educativo de la Revolución Mexicana" en "Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones" Tomo II, Doctrina Constitucional, editado por Miguel Angel Porrúa Editores, México 1985, pp. 121-122.

Los gobiernos de Juárez y posteriormente de Lerdo, consolidaron el principio de la educación libre y laica.

El ascenso al poder de Porfirio Díaz merced al triunfo de la revolución de Tuxtepec marcó el arribo de nuevas tendencias educativas.

La ideología porfirista liberal en sus inicios se impregnó del Positivismo, doctrina filosófica postulada por Augusto Comte y Herbert Spencer en Europa y traída a México por Gabino Barreda.

"El lema del positivismo de Barreda ajustado a la ideología liberal era: Libertad, Orden y Progreso. Los positivistas fundaban en el Orden la posibilidad de aplicación de su doctrina; orden en el manejo de la ciencia y la educación, orden social en la vida del Estado; la libertad y el progreso serían posibles solo como consecuencia de la existencia del orden, sin poder prescindir de él. En la educación pública, mediante el empleo de la verdad científica se sustituiría a la educación religiosa" (97).

En 1887 el Congreso de la Unión facultó mediante un decreto, al Ejecutivo Federal para organizar y reglamentar la instrucción primaria en el D. F., y en los territorios de Tepic y Baja California.

A principios de siglo se celebran diversos Congresos Nacionales de Instrucción Pública.

---

(97) Fernando Solana y otros, "Historia de la Educación Pública en México", editado por la Secretaría de Educación Pública.



En 1902 se promulga la Ley de Normales Primarias. En 1908 se expide la Ley de Educación Primaria que prescribía los siguientes puntos fundamentales:

- a) Las escuelas oficiales impartirían esencialmente la instrucción que corresponde a sus distintos niveles de enseñanza.
- b) La educación primaria que impartirá el Ejecutivo de la Unión será nacional, es decir fomentará en los educandos el desarrollo del amor a la patria mexicana y sus instituciones.
- c) Será integral, es decir tenderá a producir simultáneamente el desenvolvimiento moral, físico, intelectual y estético de los educandos.
- d) Será laica o neutral respecto de todas las creencias.

Durante el porfirismo el ideal educativo liberal no se traicionó, los avances fueron muchos desde el punto de vista legal, pero materialmente fueron limitados. Se establecieron normas y principios, pero no se extendió significativamente la cobertura del sistema educativo nacional.

La injusticia social que cimentó el progreso económico de la era porfirista impedía el acceso de todos los mexicanos a oportunidades educativas. La población rural era analfabeta casi en su totalidad.

## 2.- El proyecto educativo de la Revolución Mexicana

La Revolución triunfante establecería como uno de los propósitos fundamentales del nuevo Estado la extensión de los beneficios de la

educación a todos los mexicanos. La educación se convirtió en piedra angular del proyecto de reconstrucción nacional, era el elemento clave para la transformación social al cumplir dos objetivos fundamentales: La consolidación de la Unidad Nacional y la desfanatización religiosa de la vida pública.

El proyecto educativo de la nueva clase dirigente no tuvo fácil acogida en ciertos sectores sociales. Los sectores conservadores de la sociedad se pronunciaron contra los nuevos valores revolucionarios, incluso, en forma violenta.

Esa lucha entre el progreso y el mantenimiento del Status Quo, ha marcado la historia contemporánea de México y aún se inserta en la discusión del proyecto educativo nacional, ubicándose en tal discusión la pugna ideológica que define la lucha por el poder entre las distintas fuerzas políticas que se desarrollan en el ámbito mexicano.

La política educativa de los primeros gobiernos revolucionarios se define tempranamente marcada por un profundo sentido social y nacionalista. Social al preconizar una educación cuya impartición debería prestarse en igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, extendiéndose a los puntos más lejanos del territorio nacional. Nacionalista por que se centraba en el rescate de nuestras tradiciones y nuestra historia, debería buscar valores culturales propios, en síntesis se trataba de recuperar la esencia de lo mexicano y sobre esa plataforma construir el edificio de la cultura nacional.

### 3. José Vasconcelos y la Nueva Mística Educativa

A la muerte de Venustiano Carranza, el gobierno de Alvaro Obregón - puso en marcha un programa político que tenía como metas fundamentales la intensificación de las reformas sociales y la reconstrucción de la economía nacional.

Dentro del programa reformador, la educación era un punto clave para la consolidación del Estado Revolucionario.

El sistema educativo nacional afrontaba una grave crisis. El Constituyente de 1917 había dejado a cada municipio el derecho de organizar un sistema educativo propio, tal medida reforzaba el ideal democrático revolucionario pues en apariencia fortalecía las instituciones municipales, sin embargo, la escasez de recursos impidió incluso que las antiguas escuelas permanecieran abiertas. Aunado a ello, el 80% de la población era analfabeta.

La labor que tenía por delante el gobierno en materia educativa era titánica, para acometerla se creó la Secretaría de Educación Pública y se encomendó su conducción al Lic. José Vasconcelos, hasta ese momento Rector de la Universidad Nacional.

Vasconcelos, intelectual partícipe del movimiento armado revolucionario, estaba plenamente identificado con los postulados ideológicos de la Revolución Mexicana, ya desde su discurso de toma de posesión de la rectoría de la Universidad Nacional vinculaba la educación con

los propósitos revolucionarios.

"La pobreza y la ignorancia son nuestros peores enemigos y a nosotros nos toca resolver el problema de la ignorancia. Yo soy en estos momentos más que un rector que sucede a los anteriores, un delegado de la Revolución que no viene a buscar refugio para meditar en el ambiente tranquilo de las aulas, sino a invitarlos a sellar pacto de alianza con la Revolución. Alianza para la obra de redimirnos mediante el trabajo, la virtud y el saber...

Las revoluciones contemporáneas quieren a los sabios y quieren a los artistas pero a condición de que el saber y el arte sirvan para mejorar la condición del hombre.

El sabio que usa de su ciencia para justificar la opresión y el artista que prostituye su genio para divertir al amo injusto no son dignos del respeto de sus semejantes, no merecen la gloria.

Seamos los iniciadores de una cruzada de educación pública, los iniciadores de un entusiasmo cultural semejante al fervor que ayer ponía nuestra raza en las empresas de la religión y la conquista. No hablo solamente de educación escolar. Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, en favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja y la potencia de cada cerebro que piensa..... Organicemos entonces el --

ejército de los educadores que sustituya al ejército de los destructores". (98)

Vasconcelos crea toda una mística cultural. En ella es a la raza - Hispanoamericana a quién atribuye una verdadera superioridad espiritual, pues en su concepto, tiene una capacidad única para crear y - apreciar la belleza.

De esta mística cultural se desprenden las tesis pedagógicas vasconcelistas. Así desecha los sistemas pedagógicos anglosajones pues -- estaban diseñados para una identidad extraña a la nuestra.

Pretendía crear un sistema educativo que indujera a la búsqueda de - los conocimientos que despertaran el entusiasmo por el estudio. Buscaba una educación integral, no solo científica sino humanista, estética y física.

Fue Vasconcelos decidido impulsor no solo de la educación básica, -- sino también de la educación artística y tecnológica. Luchó por llevar la educación hasta los rincones más apartados de la nación, creó para ello escuelas rurales, organizó las llamadas misiones culturales, fomentó el hábito de la lectura creando bibliotecas y editando en grandes tirajes obras de la literatura universal. Creó además en el campo de las artes un movimiento nacionalista que integraron los pintores Roberto Montenegro, José Clemente Orozco, Diego Rivera, Jean Charlott, entre otros, además del escultor Asúnsolo y el músico - - -

---

(98) José Joaquín Blasco, "Se llamaba Vasconcelos. Una evolución crítica" Editorial PAC, México 1985, pp 80-81

Julián Carrillo quien rehabilitara la sinfónica nacional.

La Revolución Mexicana encontró en el proyecto educativo Vasconcelista el paradigma educativo nacional.

Samuel Ramos define con toda claridad el significado del proyecto educativo vasconcelista:

"Cuando en 1919 Vasconcelos inicia su obra de educación popular sobreviene un cambio radical en el destino de cultura. En su expresión mas sencilla la idea de Vasconcelos era la de la educación elemental extensiva, que nadie hasta entonces había agitado con un sentido de justicia social.

La obra apareció pues, como una revolución en la enseñanza. La agitación de las ideas sobre la educación popular determinó una revisión crítica de todos los grados de enseñanza secundaria y técnica, cierto desde por los estudios universitarios, primero, y después la idea de ponerlos al servicio del pueblo. La circunstancia de que tales ideas salieran de diferentes partes, de educadores de política, de intelectuales, y fueran acogidas favorablemente por la juventud y las masas populares demuestra -- que ese movimiento no era artificial. Ni siquiera fué necesario explicarlo y fundarlo con teorías, sino que desde luego a todos pareció evidente". (99)

Si Vasconcelos planteó con sus ideas el modelo educativo nacional -- nadie como Moisés Saenz pudo explicar la esencia de la labor educativa que emprendía el Estado Mexicano:

"La institución educativa que estamos estableciendo tiene una marcada tendencia hacia la socialización, connotando con este termino no precisamente la predica propagandística y fanática de ningún credo de organización social, sino, por una parte, el enlazamiento de todos los elementos de la nacionalidad, la compenetración de los factores, la integración de todas las - fuerzas para hacer de nuestro país una patria verdadera unificada y, por otra, la organización de los elementos humanos y de los valores materiales de la vida en formas eficaces de -- justicia y de aprovechamiento colectivo....

Socializar quiere decir dividir la labor, especializándola, - compartirla en responsabilidad, es interés, en usufructo; co biliarla con una simpatía colectiva y en un ideal común. So-- cializar quiere decir enseñar a los hombres a trabajar en co- laboración, repartiéndose las funciones, participando de las obligaciones, gozando de los resultados.

Quizá no haya lección que mas necesitemos aprender en México que esta de la socialización, por que nuestra tierra es, por una parte, país de individualistas, por otra de organismos - autocráticos, la Iglesia, el Estado y el capitalismo autoritarios y centralistas los tres se han coludido para dominar y explotar. El individuo se ha sometido en el disimulo y la

apatía, socializar querrá decir en este caso, establecer - el equilibrio entre el individuo y el grupo, y entre los - grupos aislados y el conjunto de ellos que forman la na- ción...." (100)

4. La Educación Racionalista y los Antecedentes de la Idea Ra-  
dical Educativa.

Durante el periodo presidencial del General Plutarco Elías Calles, - la educación rural, así como la supresión de todo conocimiento que - tratara de explicar desde el punto de vista religioso, los fenómenos naturales y sociales, ocupan el centro del proyecto educativo nacio- nal.

En aquellos años cobra importancia un modelo educativo denominado Es-  
cuela Racionalista. La escuela Racionalista fué fundada por el pro- fesor español don Francisco Ferrer y Guardia, sus ideas sobre lo que debería ser la escuela moderna tuvieron gran acogida entre los inte- lectuales y maestros revolucionarios, quienes veían en ella la escue-  
la que basada en la ciencia y en la razón orientaría y formaría a la juventud mexicana sin dogmatismos, prejuicios, fanatismos religiosos o de cualquier índole.

Ferrer Guardia quien fundara en 1901 en Barcelona la "Escuela Moder- na" sostenía que debía fundarse escuelas en las que se aplicasen di- rectamente los principios en que se basara el concepto ideal que se

---

(100) Raúl Mejía Zúñiga, en "La Escuela que surge de la Revolución"  
Fernando Solana y otros, Op Cit. pp 214-215



tuviese sobre la sociedad y el hombre, reprobándose los convencionalismos, los artificios y las mentiras que servían de base a la sociedad moderna.

El propio Ferrer Guardia definía a la escuela Racionalista:

"Ni dogmas ni sistemas, moldes que reducen la vitalidad a la estrechez de las exigencias de una sociedad transitoria que aspira a definitiva; soluciones comprobadas por los hechos, teorías aceptadas por la razón, verdades confirmadas por la evidencia, eso es lo que constituye nuestra enseñanza, encaminada a que cada cerebro sea un motor de la voluntad y - que las verdades brillen en abstracto, arraiguen en todo entendimiento, y que aplicadas en la práctica beneficien a la humanidad sin exclusiones indignas ni exclusivismos repugnantes. La misión de la escuela consiste en que los niños y niñas que se le confien, lleguen a ser personas instruidas, verdicas, justas y libres de todo prejuicio". (101)

La difusión de las ideas pedagógicas modernas, en especial la Escuela Racionalista, la combatividad siempre en aumento de los pensadores radicales y organizaciones obreras y el creciente anticlericalismo estatal, fueron el caldo de cultivo de la llamada "Escuela Socialista".

---

(101) Gilberto Guevara Niebla, Compilador, "La Educación Socialista en México (1934-1945)", Biblioteca Pedagógica SEP, Ediciones el Caballito, México 1985.

El anticlericalismo callista llevaría al país en 1926 a un conflicto armado religioso.

La pugna se inició por la escrupulosidad del gobierno en el cumplimiento de las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 3o., que impedían a los ministros de algún culto religioso impartir educación primaria o básica.

En 1931 ocupó la Secretaría de Educación Pública el intelectual marxista Narciso Bassols.

Bassols emprendió una serie de reformas tendientes a la depuración de la enseñanza secundaria. Así el 16 de Diciembre de 1931 expidió un Decreto Revisado para Escuelas Secundarias, que había extensivo el carácter laico de la enseñanza de las primarias a las secundarias particulares. En 1932 Pascual Ortíz Rubio promulga a instancias de Bassols un Reglamento que contenía diversas regulaciones para las escuelas primarias, entre las que destacaba la prohibición de que ningún ministro de culto religioso de ninguna denominación o miembro de alguna orden religiosa podía enseñar en esas escuelas. La ofensiva modernizadora educativa de Bassols culminó con el proyecto de educación sexual que "pretendía combinar un conocimiento científico del sexo con un enfoque pedagógico correcto para presentar el asunto de manera inofensiva pero efectiva" (102)

---

(102) Gilberto Guevara Niebla, Op. Cit. pp 14-15

## 5. La Educación Socialista

La pugna ideológica entre el naciente Estado Revolucionario y el clericalismo conservador abre nuevamente el debate en torno al proyecto educativo nacional, al postular las organizaciones populares y los partidos políticos radicales, fundamentalmente el Partido Comunista Mexicano, la implantación de la educación socialista.

"Desde 1930, los educadores de México habían comenzado a reconocer, haciendo una crítica abierta a la tradición Vasconcelista, que toda obra de ilustración perdía sentido y eficacia si no se hallaba asociada a transformaciones en el orden económico y político".

"Que importancia puede tener la cultura, decían, para un campesino que no tiene pan en su casa". Importaba, por lo tanto, asociar la escuela con los problemas del cambio social. Las experiencias socialistas que se inician en 1934 se inscribían en esta lógica. Muchos maestros estaban sinceramente persuadidos de que la acción de la escuela debía consistir en preparar el terreno para la transformación socialista de la sociedad" (103).

El debate sobre la educación socialista estremece a los diversos sectores que integraban la sociedad mexicana.

Los sectores populares se pronunciaron por la educación socialista. Lombardo Toledano, entonces líder obrero afiliado a la CRON, después

---

(103) Gilberto Guevara Niebla, Op. Cit. pp 14-15.

de analizar los postulados pedagógicos de las escuelas laica, racionalista y católica, sostenfa en la IV Convención Nacional de ese organismo Sindical lo siguiente:

"...La escuela del proletariado no puede ser ni laica ni católica, ni racionalista, ni de acción. Debe ser dogmática, en el sentido de afirmativa, imperativa, enseñar al hombre a producir y a defender su producto; no puede dejar al libre exámen ni a la inspiración que a veces ilumina la conciencia de los hombres, su preparación adecuada para la vida..." (104)

El Congreso Pedagógico reunido en la ciudad de Jalapa en 1932 aprobó las siguientes conclusiones:

1. Fortalecer en los educandos el concepto materialista del mundo.
2. Preparar a las comunidades para que tomen participación activa en la explotación socializada de la riqueza en provecho de las clases trabajadoras y en el perfeccionamiento institucional y cultural del proletariado.
3. Combatir los prejuicios religiosos que solo han servido para matar la iniciativa individual.
4. Orientar la enseñanza de los primeros grados hacia una mejor distribución de la riqueza, combatiendo por todos los medios el sistema capitalista imperante.

La Confederación Mexicana de Maestros, en su segunda convención efectuada en abril de 1933, aprobó la siguiente resolución:

"En resumen, las sugerencias que para la elaboración del plan Sexenal presentan los miembros del comité ejecutivo confederal de la C.M.M. son los siguientes:

Segundo: La socialización de la educación primaria y normal del país, ya que como factores determinantes de la integración moral y material del país, deben ser considerados como función exclusiva del Estado".

En 1934 es electo Presidente de la República para el período 1934-1940, el General Lázaro Cárdenas del Río.

El 20 de Julio de 1934, el General Plutarco Elías Calles, pronuncia un discurso en apoyo de la educación socialista, sosteniendo como piedra angular de su argumentación, "la necesidad de arrancar de las garras de la clerecía, de las garras de los conservadores, a la juventud mexicana".

Cuatro días después del pronunciamiento del entonces Jefe Máximo de la Revolución, sobre la educación socialista, la comisión especial que para el estudio de la materia se había organizado en el seno de la Cámara de Diputados publicó sus proposiciones específicas para la reforma del artículo 3o. constitucional.

La exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional que abarcaba todos los grados de educación desde la primaria hasta la Uni

versidad, sostenía como uno de sus fines fundamentales:

"...Precisar exactamente el derrotero de la educación orientando los ideales y actividades de la niñez y la juventud mexicana hacia el socialismo para dar término a la anarquía ideológica y desorientación que existe en las mismas como resultado de la -- educación laica que se imparte, y formar en adelante su espíritu y su cultura con la entereza y capacidad suficientes para -- poner sus actividades al servicio de la colectividad y en especial de la clase proletaria, continuando la obra reivindicadora de la Revolución Mexicana, y para rechazar los prejuicios y dogmatismos religiosos".

Para realizar los fines que se contienen en la exposición de motivos del documento en cita se propone la reforma del artículo 3o. constitucional:

"Se propone la reforma del artículo 3o. constitucional para fijar en nuestra carta fundamental la orientación socialista que debe tener la educación pública y privada, en todos sus grados; debiendo el estado impartir dicha educación con el carácter de servicio público, siendo gratuita y obligatoria la educación -- primaria" (105).

El proyecto de reforma define concretamente su orientación ideológica:

---

(105) Op. Cit.

"La doctrina que propugna por la socialización de los medios - de producción económica es el socialismo científico y a él nos referimos en nuestro proyecto" (106).

El proyecto de reforma del artículo 3o. constitucional fué sancionado y aprobado por ambas Cámaras en Octubre de 1934, en su parte esencial la redacción del artículo en cita quedó como sigue:

"La educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios para lo cual la escuela organizara sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social..."

Al arribo del general Lázaro Cárdenas al poder, existía en México un sistema político de partido único legitimado por un discurso que lo revestía como ejecutor del programa revolucionario.

Se trataba de un sistema donde prevalecía la autoridad, criterios y orientación ideológica de un Hombre Fuerte, el General Plutarco -- Elías Calles, a quien se había bautizado como Jefe Máximo de la Revolución Mexicana. Coexistían así en la realidad política nacional dos centros de poder, uno formado por el Jefe Máximo y por lo tanto jefe nato del partido oficial, y otro en manos del Presidente de la República, depositario del poder público y las instituciones nacionales cuya acción se hayaba circunscrita por la realidad política nacional al ámbito administrativo.

Cárdenas con una habilidad y criterio políticos extraordinario provocó un viraje de los centros de poder hasta entonces definidos basándose para ello en la organización de un sistema político corporativo integrado por agrupaciones populares, a las que se encargó de fortalecer. La formación de ese sistema corporativo, dió base social a la actividad estatal y legitimó las resoluciones gubernamentales, fortaleciéndose en ello el poder y la autoridad presidenciales.

La idea Corporativa del Estado, ensayada por el General Cárdenas desde el gobierno de su natal estado de Michoacán, se fortaleció definitivamente al integrarse al partido oficial los Sectores Obrero (CROM, CTM), Campesino (CNC) y Militar, posteriormente se suprimiría este último y se incorporaría un sector popular (CNOP).

Cárdenas había encontrado la fórmula ideal para gobernar ejecutando el programa primigenio de la Revolución Mexicana.

Por un lado contaba con una amplia base social formada por organizaciones populares rápidamente movilizables que le permitía intentar las reformas más audaces apoyado siempre en la fuerza del pueblo. Por el otro, aseguraba el consenso necesario para no perder legitimidad ni autoridad.

El sistema de partido único permitía el desarrollo pacífico del juego político y la solución de los conflictos internos que se produjeran en el seno del bloque revolucionario, conjurando con esto el peligro de las funestas asonadas militares. Pero más aún, convertían



al partido oficial en el abanderado de las demandas populares, demandas que serían atendidas por el aparato administrativo gubernamental. La democracia encontraba en el sistema político mexicano una nueva -- definición al actualizarse en la búsqueda de mecanismos más justos de distribución de la riqueza que legitimaban la acción estatal en forma más eficaz que las contenidas electorales partidistas de aquellos años.

La política del hombre fuerte y con ella la figura del Jefe máximo -- desaparecieron abriéndose la etapa histórica del predominio de las -- instituciones nacionales sobre los individuos y los grupos políticos.

En el esquema Cardenista de gobierno la educación socialista se convirtió en fuente legitimadora del discurso político gubernamental, -- que granjeó para el Estado no solo el apoyo de las organizaciones populares revolucionarias, sino incluso, el de las organizaciones políticas de izquierda radical, lo que facilitó el cumplimiento cabal del programa de gobierno contenido en el Plan Sexenal, frente a los ataques de una minoría conservadora a la que se identificaba como peligroso germen del facismo en el país.

En la práctica la educación socialista no produjo las transformaciones sociales previstas, el país no llegó al socialismo científico al que aspiraban los radicales, pero permitió la extensión de la educación secundaria en forma masiva y popular, de la educación técnica y tecnológica, en sus distintas ramas profesionales al crearse el Instituto Politécnico Nacional, e impulsó en forma definitiva la educación

rural que coadyubaba e impulsaba las reformas gubernamentales en los mas apartados rincones del País.

6. La Recapitulación Nacional y el Concepto Integral Democrático de la Educación.

Una vez finalizado el período de Gobierno Cardenista, la educación socialista, como medio de movilización pierde toda utilidad y se convierte en punto de fricción entre los distintos sectores sociales y con el mismo gobierno de la República.

La recapitulación nacional que propone el gobierno Avila camachista - intenta limar asperezas entre los sectores sociales. Tal política de reconciliación tenfa como trasfondo esencial la necesidad de crear -- las condiciones de seguridad que el país requería para su despegue industrial por la inversión conjunta de los capitales nacionales y extranjeros. Así apoyado el proyecto industrializador en un naciente - sector financiero y en una base social dispuesta a participar en él, México se disponfa a entrar en una nueva etapa de modernidad.

En 1946 se promueve la reforma del artículo 3o. constitucional y se - inserta en la carta fundamental un texto integral que asimila la experiencia nacional contenido el espíritu de la educación laica, nacionalista y popular, sin privarla por ello de su contenido racional-- científico y democrático.

El texto del artículo 3o. Constitucional reformado el 30 de Diciembre

de 1946 de acuerdo al proyecto de reforma redactado por el entonces Secretario de Educación Pública, Don Jaime Torres Bodet, establece en su parte medular:

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

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, - el criterio que orientara a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios. Además:

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

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

y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando junto con el aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos...."

La nueva definición constitucional apaciguó el efervescente debate ideológico que en el seno de la sociedad se venía dando desde la promulgación de la educación socialista.

#### 7.- La Crisis del Sistema Educativo Mexicano.

Los esfuerzos del Estado mexicano se centraron durante décadas fundamentalmente en la extensión de los servicios educativos para cubrir su creciente demanda en especial a nivel de educación básica o primaria. Se luchó denodadamente durante muchos años contra el analfabetismo. Cuando Vasconcelos iniciara su cruzada educativa en 1921 el 80% de la población era analfabeta, para 1984 el número de analfabetas era de 5.1 millones, es decir, el 8% de los mexicanos.

En 1980 el sistema educativo mexicano estuvo en aptitud de ofrecer la oportunidad de acceso a la educación primaria a toda la población.

Sin embargo la lucha contra el analfabetismo no ha cesado, además --

mientras se trató de extender la cobertura de los servicios educativos, la calidad misma de la educación decreció.

A fines de 1984 don Jesús Reyes Heróles caracterizaba la crisis por la que atravesaba el sistema educativo mexicano:

"Hay una crisis en la educación, una crisis extensa, profunda y persistente que afecta niveles educativos. Ella exige corrección de prácticas tradicionales y establecimiento de nuevos procedimientos y métodos. ... Nos enfrentamos todavía a baja escolaridad, el grado promedio en la población de 6 años y más se calcula, en 1984, en poco más de 5 grados.... Baja eficiencia terminal en todos los grados, esto es, alta reprobación y deserción. En primaria deserta casi el 47%; en secundaria el 24%; en profesional media el 39%; en bachillerato el 37%; y en licenciatura el 49%; ... Peligrosa reprobación. - En primaria 17%; en secundaria 25%; y en media superior 35%. Hay un dato dramático: La reprobación en el primer grado de primaria en el medio urbano es del 14% y en el medio rural es del 22%. Nos enfrentamos al analfabetismo resistente o reticente ... En 1984 se estima una población analfabeta de 5 millones.... Desniveles agudos entre la educación rural y urbana.

Basta señalar que en la primera, aproximadamente el 20% de las primarias son unitarias, es decir con un solo profesor.

Falta capacidad para satisfacer la demanda en preescolar y secundaria. En el primer caso déficit del 40%, sobre la base de un año; en el se-

gundo, de más de un 15%, falta de espacios educativos convenientes. Para 1987 cerca de 57 mil en primaria y casi 30 mil en secundaria - (aGn) considerando las aulas improvisadas o en muy mal estado de que se dispone .... y permeando todo este desolador panorama, una baja - calidad educativa, desde primaria hasta los estudios superiores.

Por encima de todo ello, falta de fe y de emoción en la educación. - Una tarea fundamental es que vuelva esta emoción, este entusiasmo, - este pathos, por hoy ausente, con la conciencia de lo que en la edu - cación se juega y que es, nada menos, que el destino de México. De - no vencer la crisis, varias y sucesivas generaciones la sufrirán y - correrá riesgos evidentes del futuro mismo del país...."

B) El Concepto de Democracia Social Postulado en el Artículo 3o. Constitucional

El artículo 3o. Constitucional y la Democracia Social Mexicana.

El artículo 40 de nuestra Constitución Política, documento que rige la vida política e institucional de México, establece que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

De esta manera la Carta Fundamental se pronuncia por una forma de gobierno democrática representativa pero no consigna en el artículo arriba citado los elementos que definen particularmente a la democracia mexicana, contiene, en síntesis, el concepto de la democracia liberal-burguesa, tal como se entendía en el siglo XIX, ya que es extracto literal de la Constitución de 1857. La reforma del artículo 3o. constitucional promulgada el 30 de Diciembre de 1946, -- insertó al definir en su fracción Ia. inciso a, el contenido democrático de la educación, los elementos que caracterizan a la democracia mexicana:

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

III. ESTADO SOCIAL, FAMILIA, VIVIENDA Y PROTECCION DE LA SALUD  
(Artículo 4o. Constitucional)

A) Estado Social y Familia

Originalmente, el artículo 4o. constitucional versaba sobre la libertad de trabajo, la protección de su producto y la regulación sobre las profesiones. El 31 de Diciembre de 1974 se reforma el artículo en cita trasladándose las materias que regulaba al artículo 5o. constitucional.

En el nuevo artículo 4o. se incluyen principios que no habfan sido tratados con anterioridad por el Derecho Constitucional.

Así se insertan en la constitución:

- a) La igualdad jurídica y social del hombre y la mujer
- b) La obligación del Estado de proteger a la familia
- c) El derecho de la pareja a decidir en forma libre e informada el número y espaciamiento de sus hijos.

Siendo la familia el núcleo fundamental de la sociedad, la inclusión en la Constitución de normas que contienen la voluntad estatal de protegerla enriquecen el catálogo de derechos sociales en ella contenidos así como su acervo programático.

La exposición de motivos de la iniciativa de ley que en 1974 diera un nuevo contenido al artículo 4o. constitucional expresa el origen



de la preocupación estatal por incluir en nuestra Carta Fundamental un conjunto de disposiciones que tutelan la esencia de las relaciones familiares:

"Para elevar el nivel de desarrollo en los más diversos órdenes, simultáneamente a la igualdad de los hombres y las mujeres, la iniciativa para incorporar a la constitución un nuevo artículo 4o., ordena a la ley proteger la organización y el desarrollo familiar. En el seno de la familia donde se conservan con más pureza las formas de convivencia que dan a la sociedad mexicana su carácter singular, y donde se generan las más limpias y auténticas aspiraciones y transformaciones, no es aventurado afirmar que la familia mexicana escribe diariamente el prebiscito de la nación, que su preservación en garantía de permanencia social y legítimo cambio.

Entonces al definirnos como una nación revolucionaria tenemos que proponer las bases para que en el seno de cada familia se opere sustancialmente la revolución de las conciencias, de las actitudes y de las acciones.

En forma consecuente con la política demográfica libremente adoptada por la nación mexicana, humanista y racional, el segundo párrafo del artículo 4o. que se propone, entiende el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria, tal como lo asienta la declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Febrero de 1968; este derecho fundamental implica libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres. La

procreación libre apareja un derecho a la información y un compromiso de solidaridad.

Es condición humana incorporar valores culturales a las más simples funciones vitales; con mayor razón la actividad reproductiva merece el revestimiento cultural y un tratamiento responsable; por la cultura, el hombre es responsable; su responsabilidad lo hace libre; por su libertad se educa e informa.

Desterrar de nuestra existencia los hijos de la ignorancia y la pobreza, favorece la procreación por la libertad, la educación, el amor y la comprensión de la pareja, y refuerza el sentido solidario de la función generadora.

Poner en el vértice de los anhelos nacionales el bienestar de la población, hacer de ésta el centro rector de los programas de desarrollo, acentuar los aspectos cualitativos de la política demográfica, y promover la planeación familiar como un moderno derecho humano para decidir libre, informada y responsable la estructura de la cédula básica social, son los factores medulares que han orientado la tarea demográfica del país y que ahora inspiran la reforma constitucional que se consulta" (107)

La propia exposición de motivos inserta la reforma del artículo 4o. dentro de la caracterización jurídica del Estado Social de Derecho Mexicano al establecer: "con el nuevo artículo 4o. se trata de for-

talescer la constitución de una sociedad justa, formada por hombres y mujeres solidarios; lograr un sistema de vida en condiciones abiertas y desprovisto de determinaciones y sujeciones aberrantes" (108).

Al artículo 4o. constitucional se apegó un tercer párrafo el 18 de Marzo de 1980. La nueva reforma introdujo en la Constitución el deber, primigenio de los padres y subsidiarios del Estado, de proteger a los menores, quienes tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades y la protección de su salud física y mental.

La protección constitucional de los mejores pretende dejar a salvo la integridad de la niñez considerandola patrimonio de la sociedad e incrementando con ello el contenido programático de nuestra Carta Magna.

B). El Derecho a la Protección de la Salud

El 3 de Febrero de 1983 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se introduce al artículo 4o. constitucional un nuevo tercer párrafo, para establecer el derecho de todo individuo a la protección de la salud, definir las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y de las Entidades Federativas en materia de Salubridad General.

La necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la protección de la salud se fundamentó ampliamente en la exposición de motivos del proyecto de ley que el Ejecutivo Federal presentará a las -- Cámaras Legislativas:

"Desde los primeros regímenes de la Revolución, se tuvo como propósito superior brindar a cada mexicano mejores y más amplias condiciones de existencia destacándose el esfuerzo por elevar los niveles de salud del pueblo".

"El problema sanitario de la nación fué objeto de vivo interés en el constituyente de Querétaro, poniéndose desde 1917 las bases para el sistema jurídico mexicano de la salud.

En nuestra Carta Magna, además de los distintos contenidos en el artículo 73 sobre salubridad general, el artículo 123 definió dentro de las garantías laborales y de seguridad social, el derecho de los trabajadores subordinados a la protección por riesgos de trabajo.

En las últimas seis décadas ha habido una mejora permanente y radical en la salud de los mexicanos ....Entre los logros de la Revolución mas espectaculares, figuran los avances que han registrado los regímenes de seguridad social por lo que hace a los servicios de salud.... La justicia social como proyecto revolucionario ha llevado a que los servicios de salud alcancen a la población abierta, que no es amparada por los sistemas de seguridad social, a través de los -- programas asistenciales que lleva a cabo el gobierno de la nación.

La inegable vinculación que existe entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución del ingreso, el empleo, el disfrute de tiempo libre, el incremento de la productividad y la producción, es uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan ser cada día más igualitarias..." (109).

Pese a su brevedad, la reforma constitucional que introdujo en el artículo 4o. el derecho a la protección de la salud, de los lineamientos generales de la política sanitaria del Estado mexicano ya que:

1. En el párrafo en donde se conticne la reforma no se restringe el sujeto pasivo del Derecho creado, lo que si se asienta expresamente en el último párrafo del artículo 4o. constitucional al señalarse a los padres de familia y al Estado como responsable de proveer a los menores los medios de subsistencia y de salud ffsica y mental que requieran.

De esta manera al no existir sujeto pasivo expreso del derecho a la protección de la salud y tomando en cuenta la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal, estan obligados a proveer a la protección de la salud: El Estado, la sociedad y el propio interesado.

2. El texto adicionado al artículo 4o. constitucional que consa-

---

(109) José Francisco Ruíz Massieu, en la obra colectiva intitulada "Derecho Constitucional a la Salud", Editada por Miguel Angel Porrua, México - 1983, pp. 69-79, analiza el contenido programático de el derecho a la protección de la salud.

gra el derecho a la protección de la salud al establecer como sujeto activo de el derecho en cuestión a "toda persona", hace una mención genérica que incluye tanto a mexicanos como extranjeros, siendo tal declaración acorde con lo que en materia de garantías individuales sigue el sistema constitucional mexicano.

3. Quedo consignado en el texto constitucional la acepción "derecho a la protección de la salud" y no "derecho a la salud", acepción, esta última, que se venía utilizando en los foros e incluso en la nueva normatividad jurídica-internacional, con lo que se adopta una declaración programática sensata y más factible de realización ya que no es lo mismo proteger la sa lud que asegurarla.
4. Al establecerse el "derecho a la protección de la salud" se incluyen los servicios personales de salud (atención médica preventiva, curativa y rehabilitación), y los de carácter general o salud pública (que comprenden la preservación del ambiente).
5. Se reviste a la reforma constitucional en cita de un carácter democrático descentralizado al consignarse en ella que lo que atañe a salubridad general se distribuirá en los tér minos legales y administrativos conducentes entre los tres niveles de gobierno, es decir, federación, Estados y Municipios. (110).

---

(110) Diego Valades hace un importante estudio intitulado "el Derecho a la protección de la Salud y el Federalismo" en la obra colectiva "El Derecho Constitucional a la Protección de la Salud", Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Edición, México 1985.

6. El párrafo adicionado al artículo 4o. constitucional dispone que la legislación reglamentaria "definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud...", no previene que tal acceso sea gratuito, salvo los que presten los sistemas de seguridad social, que indudablemente seguirán --descansado en el concepto de capacidad contributiva.
  
7. Con fundamento en la nueva disposición constitucional resulta necesaria la conformación de un sistema nacional de salud orientado a la satisfacción de las necesidades de la población, individuales o colectivas, de prevención curación y rehabilitación de la salud.

Los esfuerzos del Estado mexicano por garantizar a la ciudadanía el acceso a los servicios médicos no culminó con la constitucionalización del derecho a la protección de la salud. Se han instrumentado políticas concretas que pretenden hacer efectiva esta nueva garantía social.

El 7 de Febrero de 1985 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Salud, cuya vigencia se iniciaría a partir del día 1o. de Julio del mismo año.

La ley General de Salud es reglamentaria del párrafo tercero del artículo 4o. constitucional y tiene como principales objetivos:

1. Definir el contenido y las finalidades del derecho a la protección de la salud.

2. Establece las bases jurídicas para hacer efectivo ese derecho.
3. Define la participación y la responsabilidad de los sectores público, privado y social.
4. Establece las bases de operación del sistema nacional de salud.
5. Reglamenta la prestación de servicios en la materia.
6. Actualiza y complementa la normatividad en materia de salubridad general.
7. Deslinda la distribución de competencias entre las autoridades sanitarias.
8. Establece la separación de competencias entre la federación y los Estados, toda vez que el derecho a la protección de la salud es de carácter concurrente.

La salud ha sido considerada por el Estado Mexicano como elemento prioritario de su política social, por ello, ha redoblado esfuerzos por garantizar a los mexicanos el acceso a la protección de la salud a través de un sistema nacional bien organizado y estructurado en los distintos niveles de gobierno y bajo la coordinación Federal a través de la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional de Salud.

La actividad administrativa tendiente a formar un Sistema Nacional de Salud que pudiera aumentar la calidad y atender la cobertura de los servicios sanitarios se inicia con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y posteriormente con la elaboración de un programa sectorial denominado programa Nacional de Salud.



1. Sistema Nacional de Salud.

De acuerdo con las tesis del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El Sistema Nacional de Salud, pretende armonizar los programas del Gobierno Federal, con los programas estatales, con el concurso de los sectores social y privado, a fin de dar cumplimiento al deber que impone al Estado el artículo 4o. constitucional al prescribir el derecho de todo individuo a la protección de la salud.

2. Objetivos del Sistema Nacional de Salud.

Los objetivos del Sistema Nacional de Salud están contenidos en la Ley de Salud y son los siguientes:

- a) Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo los problemas sanitarios prioritarios y los factores que condicionan y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas.
- b) Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país.
- c) Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos para fomentar su bienestar y propiciar su integración a una vida equilibrada en lo económico y social.
- d) Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, -- así como a la integración social y el crecimiento físico y -- mental de la niñez.

- e) Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.
- f) Impulsar un sistema nacional de administración y desarrollo de los recursos para mejorar la salud.
- g) Acelerar la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección.

### 3. Componentes del Sistema Nacional de Salud.

El Sistema Nacional de Salud se integra con tres tipos de componentes de acuerdo a las vertientes de instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática:

- a) Vertiente de Obligatoriedad: Entidades del Sector Salud, que tienen que apegarse a la normatividad tecno-administrativa -- emitida por la Secretaría de Salud, como cabeza de sector, -- así como la que emane de los órganos administrativos y legislativos competentes.
- b) Vertiente de Coordinación: El gobierno de las Entidades Federativas que articula su actuación en materia de salud con el Gobierno Federal a través de la coordinación en la instrumentación y ejecución de planes y programas.
- c) Vertientes de Concertación e Inducción: Los sectores social y privado intervienen en el Sistema Nacional de Salud a través de estas vertientes en la instrumentación de la política

sanitaria del Estado Mexicano.

4. Coordinación del Sistema Nacional de Salud.

La Coordinación del Sistema Nacional de Salud corresponde a la Secretaría de Salud como cabeza de sector, la misma entidad elabora el plan o Programa Nacional de Salud, instrumento administrativo, donde se trazan las políticas y objetivos generales, los plazos en que dichos objetivos deben alcanzarse, así como su distribución en áreas específicas de competencia administrativa delimitadas por la legislación correspondiente.

La Secretaría de Salud tiene a su cargo:

- a) El establecimiento y conducción de la política sanitaria nacional.
- b) Coordinar los programas de servicios de Salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- c) Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud.
- d) Promover, coordinar y realizar la evaluación de los programas y servicios de salud.
- e) Coordinar el proceso de programación de las actividades del Sector Salud.
- f) Apoyar la coordinación entre las instituciones de Salud y las educativas para formar y capacitar recursos humanos para la salud.

- g) Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de la salud.

## 5. El Sector Salud

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal introdujo, --merced a las reformas legales de 1982, y con el fin de racionalizar y eficientizar el funcionamiento de la administración pública, el agrupamiento por programas funciones y servicios de todo tipo de instituciones, en especial aquellas que realizan funciones interrelacionadas.

El Sector Salud quedó integrado de la siguiente forma:

- a) Servicios de la Secretaría de Salud no descentralizados
- b) Las funciones, programas y servicios de salud de las instituciones de seguridad social.
- c) Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- d) Las funciones programas y servicios de salud de las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM).
- e) El subsector de los Institutos Nacionales de Salud.
- f) El Subsector de Asistencia Social conformado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de la Senectud y los Centros de Integración Juvenil. (111)

---

(111) Para el conocimiento cabal de la organización de los servicios de salud -- resulta indispensable la lectura de "La Salud en México: Testimonios 1988", Tomos I, II y III, obra compilada por el Dr. Guillermo Soberón, Jesús Kumate y José Laguna. Editada por el Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1988.

De esta manera hemos expuesto en forma sucinta, en esta última -- parte de nuestra exposición sobre el derecho constitucional a la - protección de la salud, la normatividad y organización técnico-ad- ministrativa que emana del artículo 4o. de nuestra Constitución, - para poder exponer la forma en que el Estado Mexicano trata de eje- cutar los mandatos político-sociales prescritos por nuestra Ley -- Fundamental.

C. EL DERECHO A LA VIVIENDA

1. El Derecho de los Trabajadores a la Vivienda.

Es valor universalmente reconocido el que todos los seres humanos - tengan derecho a un espacio donde desarrollar sus actividades coti- dianas y refugiarse y protegerse de la acción de los elementos natu- rales.

Don José Campillo Sainz define a la vivienda de esta manera:

"Si bien el universo en el habitat natural del hombre, la vivienda es el universo del individuo, el espacio que le corresponde en el - mundo; ámbito espacial de la familia y lugar donde concreta su rea- lización personal y la proyecta a la comunidad" (112).

El problema de la falta de vivienda, y de vivienda adecuada es sin duda uno de los más añejos que aquejan a la nación mexicana.

---

(112) José Campillo Sainz, "Vivienda para los Trabajadores", en la obra colecti- va intitulada, "Obra Jurídica Mexicana", editada por la Procuraduría General de la República, México 1985, Tomo I, pp 3-4

La proyección social de la problemática que aqueja a la vivienda en México fué reconocida por el Constituyente de Querétaro al introducirse en el proyecto de artículo 123 la siguiente fracción:

XII: "En toda negociación agrícola, industrial, mineral o cualquier otro centro de trabajo que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patrones estarán -- obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas -- que serán equitativas"

Cuando el proyecto de artículo 123 paso para su sanción a la Comisión de Constitución, presidida por el General Francisco Mújica, se modifica en el sentido de que la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas no solo deberá hacerse efectiva para el caso del trabajo prestado fuera de las poblaciones, ya que sucedía que las empresas se establecían a veces en pequeñas poblaciones donde la vivienda es insuficiente para alojar dignamente a los trabajadores. En consecuencia se añadió la obligación para los patrones de proporcionar vivienda, siempre que las empresas ocupen más de -- 100 trabajadores, aún dentro de las ciudades. Además quedó expresamente establecido que las rentas que se cobrarían no serían mayores que el equivalente a un medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

El Congreso Constituyente determinó que correspondían a las Entidades Federativas legislar en materia de Trabajo.

Las legislaciones laborales estatales eran disímiles entre sí en extremo y poco se ocuparon de la materia habitacional.

En agosto de 1929 se establece por reforma al artículo 123 y fracción X del 73 que es facultad exclusiva de la Federación legislar en materia de Trabajo.

La primera Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931, en lo que se refiere a materia habitacional, no hizo más que repetir el contenido de la Fracción XII del artículo 123.

En 1941, por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Noviembre del mismo año, se ordena la formación del Comité Intersecretarial de la Habitación para los Trabajadores, dicho comité tenía como fines principales:

- a) Construir colonias para trabajadores con casas agrupadas o aisladas, para rentar o para vender a plazos.
- b) Promover el mejoramiento de las zonas habitadas por trabajadores.
- c) De manera especial se tomaría en cuenta, al formarse las colonias para trabajadores, el hacer reservas amplias para vías de comunicación, para obras sociales como: Jardín de niños, escuelas primarias, bibliotecas, clínicas, casas hogares, campos deportivos....
- d) Determinar las superficies que deben adquirirse para la construcción de las colonias, con anotación de su valor catastral.
- e) Presentará los proyectos para que la autoridad respectiva haga

la reserva de las zonas en que se vayan a desarrollar los -- trabajos.

- f) Levantará los planos necesarios para la urbanización de las zonas y la construcción de habitaciones para los trabajadores.

En 1942 se expide por decreto presidencial un reglamento de la fracción XII del artículo 123, dicho reglamento es impugnado por vía de amparo por las organizaciones patronales, entorpeciendo la labor estatal en materia de vivienda.

Aún así, el Gobierno Federal instrumenta políticas de apoyo a la -- construcción de vivienda para los trabajadores a través de distintos organismos gubernamentales e instituciones de crédito, como son:

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Departamento Central, el Instituto Nacional de Vivienda, El Instituto Mexicano del Seguro Social, se crea el FOVI que era un fondo de apoyo a la vivienda que facilitaba préstamos a tasas bajas de interés para la adquisición de vivienda de interés social, en síntesis, el fomento a la construcción de vivienda se inserta en la política social del Estado mexicano pero no se legisla sobre la obligación de las empresas a proporcionar habitación a los trabajadores. Las acciones que se toman en la materia son aisladas y esporádicas.

La instrumentación del proyecto económico industrializador altera -- la estructura demográfica del país, la población se empieza a trasladar a los grandes centros urbanos, acentuándose con el paso de --



los años esta tendencia hasta convertirse la población nacional de predominantemente rural a predominante urbana.

El resultado del fenómeno urbanizador redunda en un aumento impresionante en la demanda de vivienda así como de otros servicios públicos, agua potable, alcantarillado, electricidad, alumbrado público, etc.

En 1970 se promulga una nueva ley del Trabajo que sustituye la de 1931. En la nueva ley se introduce el criterio original, en materia de vivienda, del constituyente de 1917 y se insertan en ella una serie de disposiciones que precisan, aclaran y aún reglamentan, esto último en forma incipiente, la obligación de los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores.

De esta manera se establece que solo tendrían derecho a obtener una vivienda quienes fueran trabajadores de planta, tuvieran una antigüedad mayor de un año y trabajaran en empresas con un número mayor a cien trabajadores. No se señaló en la nueva ordenación laboral la forma específica en que se daría cumplimiento a las obligaciones que en materia de vivienda se prescribían para los patrones, se estableció simplemente que en un plazo de tres años, las empresas y los trabajadores se pondrían de acuerdo en la forma en que aquellas darían cumplimiento a las nuevas disposiciones legales ya sea que se arrendarán las viviendas a los trabajadores, se les hiciesen préstamos para su adquisición o se estipulara el pago de una cantidad mensual mientras no se les entregaran viviendas.

La nueva Ley Federal del Trabajo mas que dar solución al problema - empezó a sembrar discordias y más aún el planteamiento de alternativas que desvivan el espfritu y cumplimiento cabal de las entonces - recién promulgadas disposiciones.

La solución a la problemática planteada en torno a la vivienda de - los trabajadores la aportó la Comisión Tripartita, organismo de concertación integrado por representantes empresariales, dirigentes -- del movimiento obrero organizado y representantes gubernamentales, al proponer una nueva reforma de la fracción XII del artículo 123 - constitucional. La fracción reformada establecería:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera, o de cualquier - otra clase de trabajo estará obligada según lo determinen -- las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cum- plirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda, a ffn de constituir depósitos -- a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y sufi- ciente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley -- para la creación de un organismo integrado por representan- tes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Pa-- trones, que administre los recursos del Fondo Nacional de - la Vivienda".

El 24 de Abril de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

El artículo 3o. de la Ley del INFONAVIT señala:

"El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- II. Establecer y operar un sistema de Financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito baratos y suficiente para:
  - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
  - b) La construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones.
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

## 2. Mínimo de Vivienda

En México existe una gran demanda de vivienda. Dentro de las necesidades fundamentales de los mexicanos que se incorporan a la vida productiva está el adquirir una vivienda decorosa.

El problema de la carencia de habitación no cesa con la construcción continua de nuevos centros habitacionales ya que existen en el país viviendas que no cumplen con su función primordial de protección y desarrollo armónico de la familia e inciden por sus características en problemas de salud e higiene y en desviaciones de comportamiento en la sociedad de sus moradores.

La coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales, COPLAMAR, publicó en 1982 un estudio de varios tomos denominado "Las Necesidades Esenciales en México", en dicho estudio se da una definición de los elementos que integran el mínimo de vivienda, es decir, se dan los requerimientos esenciales que la vivienda de interés social debe tener para cumplir con las funciones para las que fué creada, estas son, proteger a la familia de los elementos naturales y proporcionar el soporte material y el ámbito espacial de la intimidad familiar.

El mínimo en materia de vivienda es el límite inferior al que se puede reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficiencia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes. Se trata de un límite genérico que tiende a cubrir las

necesidades básicas, no suntuarias, de la población. (113).

Toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada.

### 3. El Derecho de Toda Familia a la Vivienda.

El 7 de Febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma del artículo 4o. constitucional que le incorpora un nuevo cuarto párrafo que establece el derecho que toda familia tiene a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

La reforma amplía en forma considerable la garantía social que contiene la fracción XII del artículo 123 constitucional, que limitaba el derecho a la vivienda, a un grupo social: Los trabajadores.

La exposición de motivos de la iniciativa de decreto propuesta en el Congreso de la Unión por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista (PPS), resume los esfuerzos que el Estado Mexicano ha hecho por dar solución al problema de la vivienda y establece:

"El balance de todos estos esfuerzos, no siempre congruentes entre ellos, ni adecuadamente continuados arrojó este resultado: en total las diversas dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular constituyeron en más de medio siglo, --

---

(113) "Necesidades Esenciales en México" (situación actual y perspectivas del año 2000), COPLAMAR, Tomo 3, VIVIENDA, Editorial Siglo XXI, Tercera edición, México 1986, pp 17-31.

desde 1925 a 1978, 598,542 viviendas. Las necesidades sin embargo son muchos mayores. Las estimaciones más benignas sobre el difícil de vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de siete millones. Uno u otro cálculo, aún el menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial. (114)

La iniciativa fué sancionada por la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados y previo debate y aprobación de las legislaturas estatales se declaró reformado el artículo 4o. constitucional introduciéndose en el, El Derecho de la Familia a la Vivienda.

La consagración constitucional del derecho a la vivienda impuso al Estado Mexicano la obligación de legislar sobre la materia para dar cabal cumplimiento a la reforma recién comentada, por ello el H. Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional.

En la nueva Ley Federal de Vivienda se establecen los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, se crea el sistema nacional de vivienda y se dan las bases para la programación de las acciones públicas de vivienda a través de los planes sectoriales en la materia.

El artículo 2o. de la Ley en cita señala:

"Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda son

las siguientes:

- I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda -- que permita beneficiar el mayor número de personas atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- II. La Construcción de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social para evitar la especulación sobre el suelo urbano, preveer -- sus requerimientos y promover las formas de adquisición del mismo;
- III. La ampliación de la cobertura de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor -- volúmen de recursos a los trabajadores no asalariados, los -- marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;
- IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con -- las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.
- V. La coordinación de los sectores público, privado y social para estimular la construcción de la vivienda en renta, dando -- preferencia a la vivienda de interés social.
- VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la

vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

- VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.
- VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;
- IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;
- X. La promoción y apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas a efecto de reducir sus costos;
- XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- XII. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda;
- XIII. La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos".

El artículo 3o. de la ley en cita define al Sistema Nacional de Vivienda y da el concepto preciso de vivienda de interés social:



"Se establece el Sistema Nacional de Vivienda que es el conjunto -- integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y -- privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo -- general elevado al año, vigente en la zona de que se trate".

El artículo 6o. de la Ley Federal de Vivienda enumera las facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología encomendándole conducir y evaluar la política general de vivienda, así como la -- coordinación de los programas y acciones que tiendan a satisfacer las necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen.

El artículo 7o. de la Ley en cita inserta la materia habitacional -- dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática al establecer:

"Las acciones públicas federales de vivienda se programarán a través de:

- I. El Programa Sectorial de Vivienda
- II. Los programas institucionales de las entidades de la adminis-

tración pública federal que lleven a cabo acciones habitacionales;

- III. Los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas.

La programación de las acciones de vivienda se sujetarán a lo dispuesto en esta ley, en la Ley de Planeación y en el Plan nacional de Desarrollo y será congruente con los planes de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales, en los términos de los respectivos acuerdos de coordinación".

La propia Ley regula la utilización del suelo para la vivienda considerando de utilidad pública su adquisición para la construcción de vivienda de interés social o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.

Se establecen también los lineamientos generales que deberán seguir las normas y tecnología para la vivienda (artículos 38 a 44) y los que se deberán seguir para el otorgamiento de créditos para la construcción de vivienda de interés social (artículos 45 a 48). Se prevee además la constitución de cooperativas de vivienda y se especifican su característica (Artículos 49 a 56).

IV. LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO. (ARTICULO 25 - CONSTITUCIONAL).

A) El Nuevo Derecho Constitucional Económico y la Rectoría Estatal.

Al quedar consignadas en la Constitución Política de 1917 una serie de garantías sociales que protegían a los grupos humanos económicos y socialmente desprotegidos, quedó afirmada la vocación del Estado Mexicano de perseguir como fin último la justicia social.

De esta manera, dentro de un sistema político democrático que respeta las libertades del hombre y las limita solo cuando frente a ellos se interponen los derechos de la colectividad, el individuo deja de estar determinado por las fuerzas ciegas del mercado y puede trabajar para lograr una vida digna, sin temor del futuro, y ser por lo tanto, verdaderamente libre.

El bienestar de la colectividad como valor supremo, enfrentado, al ciego individualismo requiere de la acción estatal como entre ordenador de la vida económica.

La política social del Estado Mexicano se concretó durante muchos años a redistribuir la riqueza nacional a través del reparto agrario, la profundización de las conquistas laborales de los trabajadores, y la expropiación de los medios de producción indispensables para el desarrollo nacional.

El ejercicio de tal política social se fundaba jurídicamente en el aca

tamiento de las prescripciones contenidas en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Sin embargo, la actividad estatal no encontraba disposiciones, que insertas en el punto mas alto de la jerarquía jurídica nacional, determinaran con precisión el papel que debería desempeñar frente a los fenómenos económicos. (115)

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, delimitaba incipientemente el campo de la acción gubernamental en materia económica atribuyendole primordialmente funciones como la regulación de precios y la distribución de productos básicos.

La actuación económica del Estado estaba delimitada generalmente por las concepciones que sobre la materia tenía el gobierno en turno e insertándose irrestrictamente en la voluntad presidencial y materializándose en muy diversas instituciones.

El proyecto económico político vigente de 1970 a 1982 y al que se ha denominado "desarrollo compartido" preconizaba la intervención creciente del Estado en la economía, ya no con funciones de control y regulación del mercado sino interviniendo directamente en los procesos productivos.

El desarrollo compartido implicaba la utilización de un modelo económico que seguía las líneas más puras del keynesianismo.

---

(115) Sobre el tema de la intervención estatal en los fenómenos económicos, Don - Andres Serra Rojas hace un estudio exhaustivo en su libro "Derecho Económico", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1981.

Dicho modelo se apoyaba en el pleno empleo como instrumento idóneo de desarrollo, alentaba el crecimiento de la demanda de bienes y servicios al fomentar la plena ocupación cimentando el avance económico en la inversión pública.

El punto de apoyo del esquema económico estatal estaba constituido por los ingresos que la exportación de hidrocarburos nos procuraba, por el encaje legal impuesto a la banca nacional y que llegó en aquellos años al 51%, y por una amplia línea de créditos de la banca internacional que veía en México a un inmejorable sujeto crediticio.

El crecimiento de la administración pública, la creciente complejización y onerosidad del aparato paraestatal, la casi generalizada corrupción que aquejaba a las instancias administrativas gubernamentales, hacen crecer en forma peligrosa y desmedida el déficit de las finanzas públicas.

La caída de los precios internacionales del petróleo debilitan nuestra economía. El monto de las exportaciones petroleras asciende en 1981 al 66% del total de nuestras exportaciones, a ello se sumarían una serie de desajustes internos: especulación con divisas extranjeras, fuga de capitales, galopante inflación, desajustes en nuestra balanza comercial, creciente desconfianza de los sectores sociales en la acción gubernamental, etc.

La euforia y la imprevisión que caracterizaron al desarrollo compartido dejaron como saldo insalvable la entrada del país a la crisis más profunda de su historia contemporánea.

En 1982 se planteaba como tareas fundamentales no sólo la reordenación del conjunto de la economía mexicana, sino también, el replanteamiento del pacto social.

Al nuevo proyecto económico-político se le denominó "Cambio Estructural", a diferencia de aquellos instrumentados en el pasado reciente, el nuevo proyecto plantea la necesidad de reestructurar el marco jurídico en que se fundamenta la intervención económica estatal. La intervención reformadora tiene además como trasfondo la necesidad política de delimitar los campos y áreas de intervención en la economía del Estado, e incluso de los distintos sectores productivos, para recuperar la confianza.

Se emprende así una impresionante tarea legislativa, se proponen y aprueban 54 reformas constitucionales que abarcan los más diversos campos:

a) Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución que comprende los artículos 108 al 114; así como los artículos 22, 73 Fracción VI, base 4a., 74 fracción V, 76 Fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

b) Procuración e impartición de justicia

Reformas a los artículos 20 fracción I y 21

c) Rectoría Económica del Estado

Reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F

d) Reforma Municipal

Reformas al artículo 115

e) Garantías individuales y derechos sociales

Adición de un párrafo penúltimo al artículo 4o. constitucional.  
Reformas a la fracción VI. del inciso A) del artículo 123. Reforma al artículo 27, tercer párrafo y adición de una fracción XXXIX-H al artículo 73

f) Reformas al poder legislativo y ejecutivo

Reformas a los artículos 65, 66 y 69 y adición a los artículos décimo octavo transitorios.

g) Reforma política

Reformas a los artículos 52, 53, segundo párrafo; 54 primer párrafo, y fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77 fracción IV.

h) Reforma judicial

Reformas a los artículos 1, 46 y 116 y derogación de las fracciones VIII, IX, y X del artículo 115. Adiciones con una fracción XXIX-G al artículo 3, una fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107. Reformas a los artículos 94, 97 párrafos primero y segundo, 101, 107 fracción III, inciso a), primer párrafo; fracción V inciso B) y fracciones VI, VII, y XI; derogaciones a los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107.

g) Reformas al Distrito Federal

Reformas a los artículos 73 fracción VI, 79 Fracción V, 89 - -  
Fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127. -  
Derogación de la fracción VI del artículo 74. (116)

A la reforma constitucional se aunó una incansable labor reglamentaria, se expidieron entre otras las leyes de Salud, Federal de Vivienda, de Planeación, de Ecología, Etc. Además se emprendió la reforma y actualización de diversos cuerpos legislativos.

En lo económico los esfuerzos legislativos sientan las bases de un nuevo modelo de desarrollo, que inserto en el capitalismo, busca una definición acorde a la realidad social mexicana.

En lo político se trata de reforzar la forma de gobierno democrática postulada por el artículo 40 y definida cabalmente la fracción I, inciso a) del artículo 30. constitucional. Así se fortalece el federalismo a través de la descentralización administrativa y se redefine la institución municipal como cédula básica del gobierno. Se aumenta la participación ciudadana en las instancias políticas y administrativas nacionales y se revaloriza el papel primordial de la justicia como agente de equilibrio social.

En el campo social se refuerza el aservo programático de la constitución al incluirse dentro del catálogo de derechos sociales al dere--

---

(116) Sobre la reforma constitucional iniciada en 1982, es de obligado estudio el libro "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional", compilado por Leonel Perezniето Castro, Editorial Porrúa, S. A., Primera Edición México 1987.



cho a la protección de la salud, y el derecho de toda familia a la vivienda. Además se reconoce la necesidad de buscar la conservación del equilibrio ecológico como factor de incidencia directa en el desarrollo adecuado de la sociedad mexicana y se inserta por lo tanto en nuestra Carta Fundamental.

La redefinición de la intervención estatal en la economía trajo como consecuencia la introducción en nuestra Constitución de normas que acotarán, en forma más o menos precisa, las funciones y límites de los diversos sectores productivos en el proceso económico nacional.

El Ejecutivo Federal propuso en Febrero de 1982 al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 16, 25, 26, 27, Fracciones XXIX-E y XXIX-F de la Constitución.

El dictámen que formulará la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados señalaba:

"...Este proyecto del Ejecutivo implica la configuración de un Derecho Constitucional Económico, que recoge la tendencia del Derecho Público moderno a establecer en la Ley Fundamental los principios, medios y técnicas que deben regir la actuación del Estado en materia económica.... Las reformas propuestas obedecen a una necesidad determinada tanto por el grado de desarrollo económico y la densidad y complejidad alcanzados por la sociedad mexicana, como por la acumulación de sus contradicciones que se ha reflejado en una crisis económica de alcances estructurales....

Todo ello demanda un reordenamiento jurídico que enmarque los nuevos

términos exigidos para la convivencia de las fuerzas sociales responsables del proceso productivo y articula las energías y potencialidades de toda la sociedad" (117)

La reforma constitucional en cita, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983, y se integra de la siguiente manera:

En lo referente al artículo 16, que contiene la garantía de legalidad, fué adicionado con el contenido de los artículos 25 y 26. El artículo 25 se refería a la inviolabilidad de la correspondencia y el 26 a la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a los actos del ejército en tiempo de paz, así como el régimen de excepción en caso de guerra. El traslado del contenido de los artículos citados dejó vacíos los espacios correspondientes dando cabida con ello a la reforma que adelante se comenta.

El nuevo artículo 25 establece el principio de la rectoría estatal del desarrollo nacional y define el régimen de economía mixta al postular la participación de los sectores público, social y privado en la actividad económica.

El artículo 26 contiene la base constitucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 27 se enriquece con la inserción de la obligación estatal

---

(117) "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal que propone modificaciones y adiciones a los Arts. 16, 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, en "El Marco Legislativo para el Cambio", editado por Presidencia de la República, México, 1983, Tomo II, pp. 14

de proveer para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y se adicionan dos nuevas fracciones, XXIX y XX, relativas a la pronta y expedita administración de justicia en el agro mexicano y la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y a la necesidad de fomentar el desarrollo rural integral.

En el artículo 28 se introducen modificaciones y adiciones que dan un nuevo matiz a la prohibición de los monopolios y la protección de la libre concurrencia, al establecerse prescripciones destinadas a la protección de los consumidores y a la regulación del abasto y los precios de los productos de consumo básico, al fomento y protección de la organización de los consumidores y al limitar el otorgamiento de los subsidios a actividades prioritarias que sean generales, de carácter temporal y no afecten las finanzas de la nación.

En el mismo artículo se contiene la precisión de las áreas económicas en las que el Estado debe participar exclusivamente, a las que se denomina "Estratégicas" y se establece que para efecto de hacer efectiva su participación podrá contar con los organismos y empresas que requiera.

Finalmente, el artículo 73, que establece las facultades del Congreso de la Unión, se adicionan tres fracciones nuevas que reafirman las reformas comentadas.

En la fracción XXIX-D, se faculta al Congreso para legislar en materia de planeación, la fracción XXIX-E, para legislar en materia económica en general, y en especial en lo referente al abasto y producción

de bienes y servicios de consumo necesario y por último, la Fracción - XXIX-F para legislar en materia de inversión extranjera, transferencia de tecnología y en materia tecnológica en general.

Don Alfonso Noriega Cantú en un artículo intitulado "Desarrollo Nacional y Constitución" opinaba sobre las reformas en cuestión:

"Desde el punto formal el nuevo texto de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución, es la clave de la ordenación de la estructura social, política y económica de México. Los nuevos textos Constitucionales, tienen el carácter propio de lo que la doctrina del Derecho Constitucional y algunas legislaciones, llaman Derecho Constitucional Económico" o bien, la Constitución Económica, que forma parte integrante de la Constitución Política.

Desde el punto de vista de la ideología que inspira estas nuevas reformas constitucionales, de acuerdo con mi personal opinión, expresan o bien significan el programa de una política socioeconómica fundada -graníticamente- en el interés social, en el bienestar general, con lo cual se trata de conferir efectividad y realización más auténtica a los derechos sociales y económicos que crearon y consagraron los autores de la Constitución de 1917". (118)

B) El Concepto de Rectoría Económica Estatal.

El concepto de rectoría económica del estado no aparece súbitamente en nuestro medio sociopolítico, fue evolucionado como consecuencia de

---

(118) Alfonso Noriega Cantú, "Desarrollo Nacional y Constitución, en "La -- Constitución Mexicana: Rectoría del Desarrollo y Economía Mixta", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1985, pp. 202.

los principios, que contenidos en nuestra Constitución dan forma y vida al Estado Social de Derecho Mexicano.

En efecto, al protegerse a los grupos económicamente débiles a través de instituciones jurídico-políticas y jurídico-económicas emanadas de la Constitución, el Estado Mexicano se convirtió en rector de la economía pretendiendo alcanzar con ello su fin último que es la justicia social.

"La intervención estatal en la vida económica, independientemente de la orientación ideológica de cada Estado, es inevitable, no hay que olvidar que la libertad económica misma es producto de la intervención del Estado que la hace posible y solo puede entenderse, aún en su más amplia expresión, como resultado de una norma jurídica emitida por el Estado. Incluso en el Estado que se supone menos "intervencionista" tiene que darse una injerencia que genere las condiciones económicas, pretendidas, a través de una legislación". (119)

Eduardo Andrade al definir el papel del Estado en el capitalismo subdesarrollado señala:

"En el Estado subdesarrollado el grado de intervención estatal, condicionado por el nivel que alcanzan las fuerzas productivas, se orienta hacia las actividades económicas directas o infraestructurales. El Estado subdesarrollado supone una acumulación del capital menor que la existente en países desarrollados. En

---

(119) Eduardo Andrade Sánchez, "La Intervención de el Estado en la Economía", en la colección "Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas", editada por la Coordinación de Humanidades de la Universidad Autónoma de México, Primera Edición México 1986.

algunos casos esa acumulación puede ser apenas incipiente. No hay capacidad para la construcción de grandes unidades productivas y la organización administrativa muestra aún rasgos primitivos" (120)

El Estado Mexicano no interviene como simple árbitro entre las distintas fuerzas económicas nacionales, sino como verdadero ordenador del fenómeno económico, participando incluso en el aparato productivo nacional, garantizando con ello no sólo una distribución más equitativa de la riqueza, sino el desarrollo económico nacional, al invertir en áreas que los particulares no pueden explotar por su costo o complejidad o bien, en aquellos campos que por su importancia estratégica son vitales para la nación.

El nuevo artículo 25 constitucional establece en su primer párrafo:

"Corresponde al Estado la rectoría económica 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.....

Aunque el contenido programático el párrafo arriba inserto establece con toda claridad la vocación del Estado mexicano por alcanzar la justicia social erigiéndose rector del desarrollo económico nacional,

---

(120) Andrade Sánchez Eduardo, "Teoría General del Estado", Editorial Harla, México 1987, pp. 257

teniendo en cuenta que los conceptos crecimiento económico y desarrollo son disímiles. El crecimiento económico es sinónimo de aumento del producto interno bruto, implica sin lugar a dudas, progreso, pero no necesariamente distribución equitativa de sus beneficios. El concepto de desarrollo económico, implica una distribución más justa del ingreso y la riqueza, significa crecimiento con justicia social y, -- por lo tanto, fortalecimiento de la forma de gobierno democrática.

El segundo párrafo del artículo en cita, concretiza la forma en la -- que el Estado mexicano, en su carácter de rector del desarrollo nacional, interviene en la economía:

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

De esta manera se establece expresamente la firme voluntad que debe orientar los actos estatales en el sentido de propiciar el desarrollo de las áreas económicas que resulten de más interés para la colectividad y redunden con ello precisamente en el bienestar colectivo, así como la obligación que tiene el Estado mexicano en atención a los mismos objetivos de regular, conducir, orientar y coordinar la actividad económica nacional.

Por otro lado, la misma fracción refiere la intervención estatal en la economía al marco de las libertades garantizadas por la Constitución, ello implica por tanto, la existencia de un Estado con dos per-

sonalidades definidas claramente, pero no excluyentes entre sí. Se integran de esta forma el Estado liberal-burgués (caracterizado por la existencia de el principio de división (colaboración) de poderes, el respeto y constitucionalización de las garantías individuales y el principio de legalidad) y el Estado Social o interventor (caracterizado por la protección constitucional de los grupos económicamente débiles, por la instrumentación de políticas que buscan lograr altos niveles de bienestar social y justa distribución de la riqueza), en una forma de gobierno que rebasa el contenido jurídico-político de la democracia clásica y que se ha denominado "democracia social".

La democracia social es en esencia pluralista en lo político como en lo económico, pues al pretender la supresión de los determinismos y las desigualdades da cabida en su seno a la expresión de distintas --realidades. En ese sentido se pronuncia la Constitución mexicana al declarar en el tercer párrafo del artículo que se comenta:

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

La fracción en cuestión, define el régimen mexicano de economía mixta, en el que coexisten la empresa pública en sus distintas modalidades, la empresa privada y las empresas propiedad de las organizaciones sociales, sindicatos y ejidos o cooperativas de consumo y producción, sin menoscabo de otras formas de actividad económica, que bien



pueden ser la inversión extranjera directa o de la empresa maquiladora.

El sistema económico capitalista en el que se encuentra inserto nuestro país es definido con nuevas modalidades que destierran el individualismo liberal que postula la libre competencia y el predominio de las fuerzas del mercado como ley económica suprema, los apotegmas liberales son sustituidos por un concepto más democrático del fenómeno económico en donde el Estado se convierte no solo en guardián de las libertades, sino en protector de los débiles.

En sus párrafos cuarto y quinto, el artículo 25 constitucional establece en forma genérica que su intervención se limitara a las áreas estratégicas, pudiendo concurrir con los distintos sectores productivos en áreas que se consideren prioritarias para el desarrollo nacional.

El sistema económico que postula la Constitución mexicana no pretende cancelar a la empresa privada ni favorecer en forma desmedida a la empresa pública y social, busca un equilibrio entre los distintos actores económicos encausando sus esfuerzos hacia el bienestar colectivo. Por ello el párrafo sexto del artículo 25 constitucional establece:

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándose a las modalidades que dicte el interés público y el uso en beneficio general de los recur--

... sos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.."

Es de hacer notar que en el párrafo arriba inserto se contiene por primera vez la convivencia de dos términos que parecían haber estado divorciados por mucho tiempo: "equidad social" y "productividad", -- términos que condicionan y limitan la inversión pública para el fomento de la actividad económica de los sectores social y privado.

La Constitución mexicana va más allá de garantizar la concurrencia en la economía nacional de los distintos actores que integran el aparato productivo nacional. Al preconizar la protección o tutela estatal sobre los sectores social y privado, en los párrafos séptimo y octavo del artículo 25, asegura la permanencia del sistema de economía mixta.

El párrafo séptimo dice a la letra:

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

En éste párrafo no solo se inserta la voluntad estatal de proteger al sector social para reforzar el sistema de economía mixta, sino que al extenderse la tutela estatal a todas las formas de organización social

para la producción se reafirma la vocación democrática del Estado --  
Mexicano.

El Octavo párrafo del artículo que se comenta prescribe:

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

Con base en el artículo 5o. constitucional que contiene la libertad de trabajo y ocupación, nuestra Carta Magna hace una declaración expresa de reconocimiento y protección a la actividad económica privada, estableciéndose la obligación del Estado Mexicano de proveer para que contribuya al desarrollo económico nacional.

La declaración constitucional traduce en el mundo de lo jurídico la necesidad política de dejar sentada con claridad la voluntad estatal de no suprimir a la empresa privada, para evitar contiendas inútiles entre los distintos sectores productivos y el Estado, pero -- además, la condición de protección o tutela de la empresa privada es la de que esta contribuya al desarrollo económico nacional, con lo que el Estado fundamenta su intervención en la dirección de los procesos productivos.

La preeminencia o privilegio de cualquiera de los sectores productivos por parte del Estado determinan su orientación ideológica, -- dando pie a un sinúmero de conflictos sociales, por ello resulta --

acertada la inserción en el artículo 25 constitucional de la definición de economía mixta y los términos bajo los cuales se protegerá el desarrollo de los distintos agentes productivos.

En síntesis, la reforma constitucional confirma la tesis de Fernando Lasalle (121), en el sentido de que sólo es verdadera Constitución - aquella que refleja la expresión de los factores de poder imperantes en la realidad social. Es decir solo puede ser verdadero y efectivo el documento constitucional que incorpora en sí mismo el aspecto - - ideal y real de las luchas de poder.

C) Empresa Pública

El fundamento constitucional primigenio de la empresa pública se introdujo en el texto de nuestra Ley fundamental, en su artículo 90, - en 1981 al quedar consignadas expresamente las áreas en que se divide la Administración Pública Federal. El artículo en cuestión establece:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de - las entidades paraestatales y al intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

---

(121) Fernando Lasalle, "Que es una Constitución", traducción de Wenceslao Roces, Editorial Ariel, 2a. Edición, Barcelona España, 1987.

El artículo 90 ubicaba e incluía dentro de la administración pública al sector paraestatal y remitía a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las bases para la creación de las entidades paraestatales, calificación, esta última que se atribuía a los organismos descentralizados y las empresas públicas y de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

Así pues, no existía fundamento expreso en la Constitución que permitiera la participación estatal en la economía a través de la empresa pública, simplemente se ubicaba a ésta dentro del marco jurídico-administrativo de la actividad estatal.

La intervención estatal en la economía quedó consignada expresamente en nuestra Carta Magna merced a la reforma constitucional de 1983 en el artículo 25 párrafos tercero y cuarto. De esta forma, se prescribe la concurrencia del sector público al desarrollo económico nacional y se circunscribe la acción económica estatal a las áreas estratégicas y prioritarias.

La base constitucional de la empresa pública está contenida el párrafo sexto del artículo 28 constitucional que dice a la letra:

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

Pese a la novedad de las reformas constitucionales que se comentan, la empresa pública ha ocupado un papel de primera importancia en la economía nacional.

Durante el periodo de tiempo constituido por la década de los veinte, en que se inicia la reconstrucción nacional, la empresa pública aparece como plataforma de creación del sector financiero y como apoyo al desarrollo agrícola. Así se crean el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y los Bancos de Crédito Agrícola y Crédito Ejidal.

En los años treinta el Estado interviene en la economía nacional para crear las condiciones de infraestructura necesaria para el despegue industrial del país. Se busca general condiciones crediticias, de suministro de insumos de uso generalizado y de regulación de actividades comerciales. Para ello se crean instituciones de crédito para el fomento de la industria, se invierte en la creación de empresas para la fabricación de maquinaria pesada y expropia o nacionaliza las que son fundamentales para el desarrollo nacional y se hallan en manos de inversionistas extranjeros. Se crean así el Banco Nacional Hipotecario, Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía Exportadora e Importadora, S. A., etc.

Desde 1940 a 1960 se constituyen empresas públicas en el ramo de la producción de insumos: Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, etc. Se crean además empresas públicas destinadas a la creación de bienes de capital, Diesel Nacional, Siderurgica Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, etc.

Además de la creación de empresas públicas durante el período en análisis se van incorporando al sector público empresas que habiendo sido propiedad de particulares habían quebrado y constituyen importantes fuentes de trabajo.

En la década de los sesenta continúa el proceso de incorporación al sector público de empresas que prestan servicios que constituyen insumos indispensables para la producción, así se nacionaliza la industria eléctrica. Se inicia un proceso de aglutinación y ordenación de la producción de básicos, se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y se incorporan al dominio estatal la mayoría de las empresas azucareras.

A partir de 1970 el Estado centra su atención en áreas de innovación tecnológica y en la creación de empresas de producción de bienes de capital bajo esquemas de coinversión, así mismo se fomenta la producción de petroquímicos secundarios, se crean el Instituto Mexicano del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, de Investigaciones Sidérgicas, de Investigaciones Nucleares, empresas como NKS y Clemex, y en la petroquímica Adhesivos, S. A., Poliestireno y Derivados, Etc. (123).

Hasta el inicio de ésta década, los propósitos que perseguía el Estado Mexicano al intervenir en la economía a través de la empresa pública eran los siguientes:

---

(123) La periodización de las áreas productivas en las que el Estado Mexicano ha intervenido a través de la Empresa pública y que se inserta en éstas páginas, se obtuvo de un ilustrativo y reciente estudio de María Amparo Casar y Wilson Peres, intitulado "El Estado Empresario en México: Agotamiento o Renovación", Siglo XXI editores. Primera Edición, México 1988.

- a) Aumentar la estabilidad del sistema económico nacional y pro piciar el desarrollo mediante la constitución de un sistema bancario nacional de fomento eficiente.
- b) Conferir al Estado la explotación de recursos estratégicos - que garantizaran a través de su control, la soberanía nacional y la prestación directa de algunos servicios públicos.
- c) Atender campos de la actividad económica que, si bien no representaban servicios estratégicos para la nación, constituían renglones que no siempre eran atendidos adecuadamente por el sector privado debido a los elevados requisitos de inversión o los largos períodos de maduración de la misma, que hacían no atractivos los proyectos correspondientes para la iniciativa privada nacional.
- d) Rescatar empresas privadas que estaban en crisis financieras y salvaguardar así fuentes de empleo y producción.
- e) Alcanzar objetivos de bienestar social dirigidos a mejorar la situación de algunos sectores de la población o a servir como instrumentos reguladores del mercado (124).

En los ochenta, el sector estatal de la economía crece de manera desmedida merced a una política expansiva del gasto público, que pretendía lograr el pleno empleo y con ello el crecimiento de la demanda de bienes y servicios. La estatización de la Banca Privada Nacional en 1981 incorpora al sector público una serie de empresas en las que participaban las instituciones de crédito recién estatizadas. La caída de los precios del petróleo en 1981, el enorme déficit de las finan-

---

(124) María Amparo Casar y Wilson Peres, Op. Cit. pp. 28



zas públicas, la creciente carga financiera del servicio de la deuda externa, la pérdida absoluta de confianza en la dirección estatal, - son los factores primordiales que sumergen al país en una profunda crisis que rebasa el marco de lo económico y se convierte en crisis de legitimidad, el proyecto económico-político del llamado "Desarrollo Compartido" había fracasado.

Con la crisis más profunda de nuestra historia contemporánea como -- transformando, el Estado mexicano intenta una reordenación de las finanzas nacionales. El nuevo esquema económico al que se bautiza como "Cambio Estructural" pretende sanear las finanzas públicas a través de la utilización de instrumentos jurídicos y económicos de racionalización y eficientización de la administración. Busca además la reestructuración del aparato productivo nacional para insertar la economía mexicana en los nuevos procesos de reordenación capitalista que vive el mundo. Para ello se postula la reconversión industrial y la apertura comercial de México mediante su ingreso al Gatt.

Otto Granados sintetiza el proceso de reconversión industrial en los siguientes términos:

"La reconversión se inicia, necesariamente con una "parte negra", que consiste en el cierre de los procesos productivos obsoletos, posteriormente en una "parte gris", se invierte en la capacidad instalada para cerrar brechas en la integración de la producción. Finalmente la "parte blanca", consiste en la incorporación de nuevas tecnologías". (125)

En cuanto a la apertura comercial mexicana el mismo autor opina:

"Otra línea estratégica del cambio estructural se refiere a la racionalización de nuestras relaciones comerciales; la apertura económica realizada a través del ingreso al GATT - parte de la imperiosa necesidad de racionalizar la interacción entre el mercado interno y el externo, existen varios sectores industriales mexicanos que han venido recibiendo un excesivo proteccionismo, originalmente planteado para que fortaleciera nuestro aparato productivo. Desafortunadamente al tener un mercado interno cautivo, algunos sectores industriales no han estado a la altura de su responsabilidad social y económica, descuidando la calidad y generando presiones inflacionarias por la vía de altos costos. La aceptación de la competencia del mercado, donde responde al proyecto nacional, beneficia al país en tanto que -- obligada a crear una competitividad frente a los mercados externos, con resultados positivos en el mercado nacional, - no solo en cuanto a la captación de divisas, sino de una mayor eficiencia global y una disminución de la dependencia económica en términos tecnológicos y de vulnerabilidad monoexportadora". (126).

- 
- (125) Otto Granados Roldán, "Estado y Rectoría del Desarrollo en México; Una - Perspectiva Política", en "México 75 años de Revolución"., Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1988, pp. 68-69
- (126) Otto Granados Roldán, Op. Cit.

D) Áreas Estratégicas y Prioritarias

En el nuevo esquema económico, la participación del Estado en la economía a través de la empresa pública, se reduce por disposición constitucional a aquellas áreas consideradas estratégicas o prioritarias para el desarrollo.

La regulación constitucional de las áreas estratégicas y prioritarias está contenida en el párrafo 4o. y 5o., del artículo 25 y en los párrafos 4o., 5o. y 6o. del artículo 28 constitucional.

Los párrafos 4o. y 5o. del artículo 25 constitucional establecen:

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo -- cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

"Así mismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar - las áreas prioritarias para el desarrollo".

De la redacción de ambos párrafos se puede deducir que en las áreas - especificadas por el párrafo 4o. del artículo 28 constitucional, deno~~mi~~minadas estratégicas, el Estado participa en el 100% del capital de - las empresas que crea, más aún cuando en él expresamente se señala -- que tendrá la "propiedad y control" de los organismos que se establez~~ca~~can. En el mismo orden de ideas al consignarse en el párrafo quinto

que el Estado podrá participar por sí o con los sectores social y -- privado para impulsar las áreas prioritarias, se limita precisamente a esas áreas la actividad de las empresas de participación estatal -- mayoritaria o minoritaria.

En el párrafo 4o. del artículo 28 constitucional se precisa claramente cuales son las áreas estratégicas en las que el Estado intervendrá con exclusividad:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere éste precepto: 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 señalen las leyes que expida el Congreso de la -- Unión".

El párrafo quinto del mismo artículo señala:

"Se exceptua también de lo previsto en la primera parte de éste artículo la prestación del Servicio Público de Banca y Crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la ley reglamentaria correspondiente".

Finalmente, en el párrafo sexto del artículo 28 se reconoce a la empresa pública como la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica, en beneficio de la sociedad, al declarar:

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

Es preciso hacer notar que mientras en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional se precisa claramente cuales son las áreas estratégicas en las que el Estado deberá intervenir, mencionándolas en forma enunciativa y no limitativa, pues se indica que además de las expresamente consignadas en el propio párrafo serán aquellas que determinen las leyes expedidas por el Congreso, no se precisa el concepto y alcance del término "áreas prioritarias".

Para encontrar algunos datos que nos pueden orientar para desentrañar el significado y alcance de las "áreas prioritarias", es preciso recurrir al estudio de algunos programas sectoriales. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), estableció que el Estado mexicano mantendrá y aún ampliará su participación en las siguientes áreas prioritarias:

- a) Bienes de Capital: Que sean indispensables para abordar etapas más avanzadas de desarrollo industrial, apoya el credimien

to de otros sectores, fortalecer las bases de autodeterminación productiva y tecnológica, y apuntar los esfuerzos que realiza el país para lograr una vinculación más eficiente -- con el exterior. Se trata de renglones como maquinaria y -- equipo agrícola; máquinas, herramienta; equipo ferroviario y de autotransporte; industrias naval, de forja, fundición, maquinado y pailería, y equipo rotativo.

- b) Insumos críticos: Cuya insuficiencia o carencia pondría en grave riesgo el funcionamiento del aparato económico, colocándolo en delicada posición de dependencia externa. De no atender estos campos de actividad, el Estado estaría renunciando a una de sus mayores responsabilidades, la de proteger la economía y su desarrollo. Es el caso de fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel y de algunos minerales y productos de petroquímica básica.
- c) Bienes para el consumo básico: Vinculados con las principales necesidades de la población, tales como azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos.
- d) Industrias de Punta Tecnológica: Que elevan la eficiencia y productividad del conjunto de la economía y son avanzada de modernización del aparato productivo. La biotecnología y la electrónica industrial se ubican en esta rama. (127)

La limitación de la actividad económica estatal a través de la empre-

---

(127) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Cuadernos de Divulgación, México, número 25, pp. 12-13.  
Sobre la materia Jorge Ruíz Dueñas ha escrito un estudio denominado "Áreas Prioritarias y Estratégicas del Desarrollo Económico Nacional", en la obra colectiva "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1985.

presa pública a las áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo, implica la redefinición y redimensionamiento del sector paraestatal bajo criterios de racionalización administrativa y económica y de productividad.

A partir de 1983 la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, inicia la política de reestructuración y redimensionamiento del sector paraestatal a través de la desincorporación y venta, liquidación y fusión de entidades, la cancelación de proyectos de inversión, la resectorialización de empresas públicas y la transferencia de estas a las administraciones públicas estatales.

Para 1984 (128) la dimensión del sector paraestatal en México -excluidas las entidades financieras y los fideicomisos, así como, las instituciones de salud y educación- esta daba por un universo de 498 empresas de las cuales, la mayoría (65.9%) se concentra en la industria manufacturera, siendo que el conjunto de los servicios comprende - 16.0% de las empresas, la minera 9.4% y las actividades comerciales - el 8.7% (129).

El proyecto de reestructuración del sector paraestatal iniciado por la SEMIP, pretende mantener la presencia del sector público en 115 entidades para 1988. De alcanzarse esta meta la presencia estatal -

---

(128) Sergio García Ramírez y Alejandro Carrillo Castro, analizan la estructura y regulación jurídica de la empresa pública hasta 1982, es decir hasta -- antes del proceso de reestructuración del sector paraestatal iniciado en 1983, en "Las Empresas Públicas en México", Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera Reimpresión, México 1986.

(129) María Amparo Casas y Wilson Pérez, Op. Cit.

sería eliminada de 297 de las 412 empresas públicas y entidades coordinadas por la propia SEMIP desde 1982, lo que significa una reducción de la intervención del Estado en ese sector del 72%.

Hasta diciembre de 1987, de las 297 desincorporaciones, 157 están concluidas, 102 se encuentran en proceso y 38 pendientes de formalización por la Secretaría de Programación y Presupuesto.



V. ESTADO SOCIAL Y PLANEACION DEMOCRATICA, (ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL).

A) Planeación Democrática y Sistema Nacional de Planeación

El establecimiento de un sistema de planeación que racionalizará la actividad y funciones de la administración pública en los distintos niveles de gobierno ha sido el resultado de un arduo proceso de evolución histórica, iniciando en 1930 con la expedición del primer Plan Sexenal y que ha culminado con la constitucionalización de la llamada Planeación Democrática, como instrumento indispensable para alcanzar el desarrollo económico y social de la nación, el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y la expedición en 1983 del Plan Nacional de Desarrollo.

La necesidad impostergable para la economía nacional de racionalizar su funcionamiento y establecer los medios de conducción idóneos para atender aquellas áreas indispensables para el control de la crisis propiciaron la promulgación el 5 de Enero de 1983 de la Ley de Planeación y la elevación a rango constitucional de la Planeación Democrática en Febrero del mismo año.

La planeación democrática quedó inserta en el artículo 26 constitucional no como una forma de actividad del Estado que viene a sumarse a las clásicas conocidas (policía, fomento, servicios públicos, gestión económica), sino constituyendo un modo de ser del Estado en su unidad, que afecta profundamente su actividad, estructura y procedi-

mientos, a su organización, a su personal, a sus términos de acción.  
(130).

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional promovida por el Ejecutivo Federal, que insertaría en el artículo 26 de nuestra Constitución a la Planeación Democrática explica el espíritu de tal inserción:

"El artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente, implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, -- equitativa y eficiente.

Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político-electoral que canalizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

---

(130) Jacinto Faya Viesca "Planificación y Estado Social de Derecho en México", en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 2. Abril-Junio 1981, pp. 58.

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio nacional.

Es así como el artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación instrumentación, control y -- evaluación de plan y los programas..."

El artículo 26 constitucional prescribe:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La Planeación -- será democrática. Mediante la participación de los diversos -- sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la --

sociedad, para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán - obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

#### 1.- Principios y Criterios que rigen la Planeación Democrática

La Constitución Política enumera en forma general los criterios que rigen la planeación en México al disponer que:

- a) Será democrática;
- b) Se sujetará a los fines del Proyecto Nacional contenido en la Constitución.
- c) En ella participará la ciudadanía a través de la consulta popular.
- d) El Ejecutivo Federal establece los procedimientos de participación y los criterios de formulación, instru-

mentación, control y evaluación del Plan y los Programas.

- e) Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán en forma obligatoria los programas de la Administración Pública Federal

Las bases del Sistema Nacional de Planeación están precisadas y contenidas sistemáticamente en la Ley de Planeación promulgada el 5 de Enero de 1988.

El artículo 2o. de la Ley en cita establece:

"La Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia, y autodeterminación nacionales, en lo político, en lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más - - igualitaria;

IV.- El respecto irrescrito de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

De esta manera, la acción planificadora del Estado queda delimitada por los principios que definen y dan vida al proyecto nacional, y - se convierte en instrumento ad-hoc para la consecución de sus fines y propósitos.

Una vez dados los principios que orientan la actividad planificadora del Estado, la Ley de Planeación en su artículo 3o. la define:

"Para los efectos de ésta Ley, se entiende por Planeación - Nacional del Desarrollo 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 Establece.

Mediante la planeación, se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".

## 2) Democracia y Planeación

El artículo 26 constitucional al señalar que la planeación será democrática, hace referencia al concepto integral de esta forma de gobierno, concepto que se compone con las prescripciones contenidas en los artículos 40 y 3o. fracción I, inciso a).

La planeación democrática queda pues, inserta en la Constitución como instrumento técnico-político del Estado para cumplir con los propósitos de justicia social en ella ordenados.

Por otro lado, dentro del esquema técnico-político de la planeación se introduce un procedimiento de consulta directa a la sociedad que bien podríamos denominar quasi-plebiscitario. que alienta la participación ciudadana y se convierte en la realidad en mecanismo de legitimación de la actividad gubernamental.

Este instrumento de participación social se denominó "consulta popular" y fue de gran utilidad para difundir y legitimar las decisiones gubernamentales en el periodo mas álgido de la crisis económica que vivimos, pero resulta ya insuficiente en una sociedad cada día mas politizada, mas aún cuando nuestro sistema político ha sufrido

variaciones sustanciales, que han permitido la constitución de un -- sistema verdaderamente pluripartidista, en donde predomina un partido mayoritario.

La nueva realidad política nacional obliga al traslado o bien a la -- supletoriedad de la consulta popular al foro de expresión de la pugna ideológica nacional, es decir, al seno de las Cámaras legislativas, - en lo que atañe no solo a la aprobación y discusión del Plan Nacional de Desarrollo, sino incluso, en lo que se refiere a los programas sec toriales.

En cuanto a la Planeación del Desarrollo Regional y la correspondien -- te asignación de recursos federales, sería pertinente recordar la - existencia del mandato que la nación deposita en sus representantes - populares a las Cámaras legislativas de la Federación, mandato que -- constriñe a los representantes del pueblo a promover y gestionar el - desarrollo de las distintas regiones que integran el país, en forma - abierta y equitativa ante la representación política nacional. De -- tal suerte que, las decisiones de promoción del desarrollo regional - no pueden estar sujetas a la acción administrativa de una dependencia del Ejecutivo Federal, ello redundaría en la promoción de autoritari -- mos burocráticos por los que la nación mexicana ha mostrado su repu -- dio histórico al darse una forma de gobierno Republicana, Representa -- tiva, Democrática y Federal.

### 3) Sistema Nacional de Planeación

El Sistema Nacional de Planeación Democrática representa la culmina--



ción de los esfuerzos estatales por encontrar un sistema de racionalización administrativa y presupuestal que permitiera eficientizar la administración pública para dar cabal ejecución al proyecto nacional contenido en nuestra Constitución.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por una red de programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo, sancionadas y enriquecidas por la participación ciudadana a través de la consulta popular, en los distintos niveles de gobierno.

El Sistema de Planeación se integra pues a partir de un marco global nacional y por los programas de los distintos sectores en que se aglutina la administración pública federal, estatal o municipal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa la sectorización de las distintas áreas de la administración, denominando "cabeza de sector" a la dependencia federal que aglutina la acción administrativa en una área determinada.

Las entidades o dependencias cabeza de sector, están contenidas por disposición de la ley a formular un Programa Sectorial, que haga un diagnóstico de la situación observada en su área, proponga las soluciones, establezca los lineamientos generales de política económica y administrativa que deberá seguir el sector, y establezca términos de ejecución de los programas mismos, todo ello dentro del marco global del Plan Nacional de Desarrollo.

a) Etapas del Proceso de Planeación

El proceso operativo de la planeación se integra en cuatro etapas a saber:

- 1) **Formulación:** Dedicada a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.
- 2) **Instrumentación:** Su objeto es proceder a formular los objetivos operativos anuales, en los cuales los objetivos de mediano y largo plazo se traducen en metas específicas, además de que en esta etapa se definen los instrumentos y acciones que en cada ejercicio presupuestal habrán de apoyar la práctica de la planeación. También se asignan recursos para la realización de las acciones de cualquier naturaleza, para la realización de las acciones concebidas en el ámbito de la -- planeación.
- 3) **Etapa de Control:** Se refiere a las tareas indispensables -- para llevar a cabo una oportuna detección y conexión, en su caso, al presentarse insuficiencias o desviaciones, ya sea -- que estas sean identificadas en la instrumentación o ejecución de las acciones.  
La finalidad de esta etapa es garantizar que se cumplan adecuada y eficazmente los objetivos establecidos por la planeación.
- 4) **Evaluación:** O acción de cotejo periódico de previsiones y -- resultados, destinados a proporcionar a las actividades de -- formulación e instrumentación, los elementos que permitan --

disponer de información suficiente para ponderar si el proceso ha llenado la función que realmente tiene para conducir el universo en el que opera.

b) Ubicación y Definición de las Vertientes de Planeación

Las vertientes de la planeación son los cauces, zonas o espacios operativos de una fase del proceso de Planeación, en donde se efectúa la ejecución propiamente dicha del Plan y los Programas. Las vertientes se denominan Obligación, Inducción, Concertación y Coordinación.

La vertiente de Obligación, de acuerdo con la Ley de Planeación se aplica a la administración pública centralizada y a la paraestatal. La vertiente de coordinación integra las acciones en materia de planeación que la Federación realiza frente a los gobiernos estatales en las Entidades Federativas, y a través de éstas, con los de los municipios; la vertiente de Inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y su impacto en las decisiones de los particulares para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación; la vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado(131).

---

(131) Rogelio Montemayor Seguy, en un estudio por él realizado e intitulado "Reflexiones Sobre la Planeación en México", en la obra colectiva -- "México 75 Años de Revolución", Fondo de Cultura Económica, México -- 1988; analiza el proceso de planeación y lo esquematiza.

c) Esencia Normativa de la Planeación

Los planes nacionales de desarrollo se consideran, en el contexto de la planeación democrática, como instrumentos o actos de índole política, técnica o administrativa, cuya concepción "supone un carácter eminentemente cualitativo, en el que se presentan orientaciones de gran amplitud para conducir los destinos de la Nación, con la flexibilidad que las instituciones y los medios puestos a su alcance, requieran para enfrentar situaciones inesperadas" (132).

El Plan en su carácter de acto técnico-político o de administración es un instrumento orientador que en México tiene el propósito de ordenar racional y sistemáticamente el ejercicio de las atribuciones que al Ejecutivo Federal corresponden en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. El Plan, así, tiene como finalidad coadyuvar a la transformación de la realidad del país.

Ahora bien, las indicaciones contenidas en los Planes y Programas de Desarrollo no son normas jurídicas, pese a su obligatoriedad para los órganos de la Administración Pública Federal, Local o Municipal, obligatoriedad que se desprende de las sanciones que por omisión de sus directrices establece la Ley de Planeación en sus artículos 42, 43 y 44, sanciones que poseen un carácter esencialmente administrati

---

(132) Rubén Valdéz Abascal, analiza los aspectos Jurídicos de la Planeación en "Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, México 1985.

vo ya que se trata de medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y sólo si la gravedad de la infracción lo amerita se suspendería o removería de su cargo al funcionario responsable, ello en forma independiente de las responsabilidades civiles o penales que de esas infracciones se pudieran derivar.

Así pues las indicaciones contenidas en los planes de desarrollo no son verdaderas normas sino reglas de conducta o técnicas. El Dr. Eduardo García Maynez arroja luz sobre la materia al opinar:

"La palabra norma suele usarse en dos sentidos: Uno amplio y otro estricto: latu sensu aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; strictu sensu corresponde a las que imponen deberes o confieren derechos. Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es protestativo se llaman reglas -- técnicas. A las que tienen carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas. Estas imponen deberes o conceden derechos, mientras que los juicios enunciativos se refieren siempre, como su denominación lo indica, a lo que es".

Don Eduardo García Maynez siguiendo la teoría de los imperativos -- ubica a las reglas técnicas dentro de los imperativos hipotéticos -- como principios problemático-prácticos o imperativos de la habilidad y abunda:

"Los preceptos de orden técnico no estatuyen deberes; simplemente muestran los medios que es necesario poner en práctica

para el logro de determinados fines. No son normas sino enunciaci<sup>o</sup>nes hipotéticas. La fórmula de dichos principios, de acuerdo con la tesis kantiana, podría expresarse de este modo: Si A es, debe ser B. La que en realidad les corresponde se expresa así, Si A es, tiene que ser B". (133).

"La fórmula de Kant sería correcta si las reglas técnicas fueren obligatorias. Pero ya sabemos que únicamente indican los medios que es ineludible seguir, en la hipótesis de que se quiera realizar tal o cual propósito.

Para la Consecución de un fin puede haber varios procedimientos adecuados. Cuando estos son múltiples no es forzoso utilizar exclusivamente alguno; pero si se pretende realizar la finalidad resulta necesario hechar mano de cualquiera de ellos"

Concluye el maestro García Maynez:

"La aplicación de una regla técnica es a veces obligatoria -- para un sujeto. En tal hipótesis el deber de observarla no deriva de ella misma, sino de una norma". (134)

Tal es el caso de la Planeación, sus principios son obligatorios para la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, pero tal oblogatoriedad no deriva del plan o sus indicaciones, sino de las prescripciones contenidas en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley de Planeación.

---

(133) Eduardo García Maynez, "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial -- Porrúa, Trigésima Cuarta Edición, México 1982.

(134) Eduardo García Maynez, Op. Cit.

VI. LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL Y LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO. (ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL).

A) La Idea de la Propiedad como Derecho Fundamental del Hombre.

La propiedad como derecho fundamental o inherente al hombre nace en la era moderna con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789 en la que se concretizaba el - - ideal libertario de la Revolución Francesa:

En su artículo segundo el documento en cuestión establece:

"El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (135)

En el artículo 17 de la propia Declaración se proclamaba que el derecho de propiedad era "inviolable y sagrado" y continuaba prescribiendo que nadie podía ser privado de su propiedad si cuando la necesidad pública, legalmente comprobada lo exija evidentemente y bajo la condición de una indemnización justa y previa" (136).

El derecho de propiedad nace como una garantía individual del hombre que debe ejercerse y defenderse frente al Estado quien expresamente

---

(135) Mirkine-Guetzevitch, "Textes Constitutionnelles Concernant les droits de l'homme et les garanties des libertés individuelles dans tous les pays", París 1929.

(136) Mirkine-Guetzevitch, Op. Cit.

lo reconoce y tiene el deber de proteger. Es en síntesis el ideal fundamental de la burguesía que trasladado al mundo jurídico al incluirse en el texto de las Constituciones crea una esfera jurídica protectora de sus derechos fundamentales frente a los actos autoritarios estatales.

La propiedad como derecho fundamental fué el elemento que dió vida y estructura al Estado Burgués de Derecho. El respecto irrestricto a los derechos fundamentales del hombre, y muy especialmente a la propiedad, fué la piedra angular sobre la que se construiría el portentoso edificio del capitalismo moderno.

Con el tiempo, los ideales libertarios que la Revolución Francesa legara a la humanidad se harían nugatorios merced a la instalación de un sistema de división del trabajo que esclavizaba al hombre, y por la mecánica propia del proceso histórico capitalista.

La necesidad del Estado Liberal Burgués de encontrar los mecanismos normativos que regularan las relaciones contractuales que se daban en el seno de la sociedad, así como la de regir la vida social para asegurar el orden que caracteriza al Estado de Derecho es colmada al promulgarse el Código Napoleón, que prescribía en su artículo 544:

"La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o reglamentos". (137)

---

(137) Code Napoléon, "Collection des lois Française" Paris 1870



El concepto de propiedad absoluta materializa el viejo principio Romano que concedía al dueño de una cosa el *ius utendi, fruendi y abutendi*; es decir el derecho a usar, disfrutar y abusar de aquello que era dado o constitufa propiedad.

La idea de la propiedad como derecho fundamental del hombre aparece en todas las constituciones liberales del siglo XIX, así como los apogemas jurídicos que fundados en la misma idea quedaron contenidos en el Código Napoleón, constituyendo el llamado "contractualismo" como principio rector de las relaciones sociales, proyectándose su influencia en todas las legislaciones promulgadas en el orbe por aquellos años.

La idea de la propiedad como derecho inherente al hombre quedó consignado en nuestros primeros documentos constitucionales.

La Constitución de Apatzingán de 1814 establecía: "Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio, con tal de que no contravengan la ley". El artículo 30, del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 prescribía: "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano". La primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1835 establecía en la fracción III de su artículo 2o.: "Son derechos del Mexicano: No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte"; el artículo 9o. fracción XIII de las Bases Orgánicas o de Organización Política de la República Mexicana de 1843, declaraba: "La propiedad es inviolable sea que pertenezca a particula-

res o corporaciones"; la Constitución Federal de 1857 establecía en su artículo 27: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse" (138).

A simple vista, después de repasar los conceptos que sobre la propiedad se virtieron en todos los documentos constitucionales mexicanos del siglo XIX, el concepto burgués de la propiedad permanece inmutable. Será hasta la promulgación de la Constitución Político-Social de 1917 que tal concepto se modificaría.

#### B) La Propiedad como Función Social

La Constitución Mexicana de 1917, marca la irrupción de la idea social en el constitucionalismo clásico. Nuestra Carta Magna fué fruto auténtico de un movimiento armado de proyección política y social que sacudió hasta lo más profundo la conciencia nacional.

El establecimiento de un nuevo orden político y la construcción de una nueva sociedad implicaban el replanteamiento de numerosas instituciones jurídicas, fundamentalmente la propiedad con su conotación absoluta e inviolable. Un nuevo concepto de propiedad se introduciría en el artículo 27 constitucional: la propiedad como función social.

---

(138) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, México 1983.

El artículo 27 constitucional señala en su primer párrafo:

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

La declaración constitucional arriba inserta define a la propiedad privada no como un derecho inherente al hombre, sino como un derecho que la nación constituye y reconoce a favor de los particulares, siendo la primera la propietaria original de todas las tierras y aguas comprendidas en nuestro territorio.

Don Ignacio Burgoa opina sobre el párrafo en cita:

"Es innegable que dicho párrafo determina la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento substancial e inseparable de la naturaleza de esta".

Sin embargo, la interpretación del primer párrafo del artículo 27 - constitucional no se agota en el reconocimiento del territorio como elemento constitutivo del Estado, sino que se extrae al derecho de propiedad, en su tradicional conotación absoluta, de la esfera de - derechos que rodean al individuo y se le limita atribuyéndosele una doble función social pues no solamente colma las necesidades del individuo, sino que pretende fundamentar la acción del Estado, como - guardián ya no solamente de las libertades, sino del bienestar de -

la colectividad, para propiciar una distribución más justa de la riqueza .

La propiedad pasa así de derecho absoluto y consubstancial al hombre a derecho derivado y limitado por el interés colectivo. Aunque protegido como garantía individual por la propia Constitución.

El primer párrafo del artículo citado está íntimamente relacionado con las prescripciones que el tercer párrafo del mismo artículo con tiene:

"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 más equitativa de la Riqueza Pública".

Así se rompe definitivamente con el concepto clásico de propiedad - pues su carácter absoluto se diluye al estar sujeto a las modalidades que el interés público determine.

Por otro lado la parte segunda del párrafo citado reafirma el concepto de soberanía nacional al reivindicar para la nación misma los recursos naturales que posee, revistiéndose tal reivindicación de un profundo sentido social al declararsele instrumento distributivo de la riqueza pública.

C) El Regimen Triangular de la Propiedad contenido en el Artículo 27 Constitucional

El Regimen de Economfa Mixta que caracteriza al Estado Social de Derecho Mexicano tiene su fundamento primigenio en las prescripciones contenidas en el artículo 27 Constitucional ya que:

- a) Estatuye un derecho de propiedad a los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interes público;
- b) Establece un regimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes.
- c) Instaure un control -y hasta exclusivo y no concesionable- del poder público sobre ciertas actividades y cometidos;
- d) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público y
- e) Atribuye al poder público a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: "el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. (139)

El regimen constituciuonal de la propiedad que es fundamento de nues-

---

(139) Miguel de Lamadrid Hurtado, "Elementos de Derecho Constitucional", editado por el Instituto de Capacitación del Partido Revolucionario Institucional, México 1983.

tro sistema de economía mixta está integrado por tres conceptos fundamentales y con referencia a tres clases de propiedad.

Esos tres conceptos fundamentales son:

- a) Propiedad Originaria: La propiedad originaria se encuentra - consagrada en el primer párrafo del artículo 27 constitucional al que nos hemos referido en páginas anteriores y que establece:

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

- b) El Dominio Eminente: El artículo 27 constitucional considera que el poder público tiene el derecho de regular la propiedad incluyendo la privada que se concede a los particulares. "Ese derecho -que es expresión soberana del Estado- de modificar la propiedad privada por causa de utilidad pública es denominado dominio eminente y su ejercicio se fundamenta en el segundo - principio del tercer párrafo del artículo 27 constitucional - (140).

El segundo párrafo establece:

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

La primera parte del tercer párrafo prescribe:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

c) El Dominio Directo: El tercer concepto fundamental sobre la materia que se trata se encuentra enunciado en el párrafo -- cuarto del artículo 27:

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

El párrafo quinto establece cuales son las aguas propiedad de la nación asimilándose a la anterior elocución el concepto de dominio directo.

Las clases de propiedad a que hacen referencia los conceptos arriba enumerados son:

- a) Propiedad Privada: A la que se ha hecho referencia en páginas anteriores y se relaciona con el dominio o propiedad originaria de la nación.
- b) Propiedad pública: Está constituida por una serie de bienes a los que la Constitución califica de dominio directo o propiedad de la nación y son:

- 1.- Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- 2.- Los yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.
- 3.- Las aguas de los mares territoriales, las de las lagunas y esteros marítimos, las de los lagos interiores formados por correintes constantes, las de los ríos y sus afluentes, etc.

Dichos bienes son por mandato constitucional inalienables e imprescriptibles por lo que se denominan "Bienes de Dominio Público de la Federación" y se distinguen de los bienes que integran el patrimonio del poder público que se encuentran en el comercio y que se denominan "Bienes del Dominio Privado de la Federación".



Así mismo la explotación de dichos bienes solo puede darse a través de una concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, con excepción del petróleo, minerales radioactivos, generación de energía eléctrica en síntesis, aquellas consideradas como estratégicas para el desarrollo.

- c) **Propiedad Social:** Es la que se atribuye a las comunidades agrarias, ejidos y propiedades comunales y a la de las diversas organizaciones sociales, sindicatos, cooperativas, etc., y recae sobre los medios de producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales necesarios.

#### D. Desarrollo Rural y Reforma Agraria Integral

La historia de una nación cuya economía había sido tradicionalmente agrícola, no puede estar desvinculada de la lucha por la tierra.

La Revolución Mexicana derribó el edificio político que, basado en la injusta distribución de la riqueza y en la cruel explotación del hombre, había instituido como logro espurio la concentración de la propiedad rústica en unas cuantas manos.

El ideal de justicia social que nuestra Revolución llevaba en las entrañas quedó plasmado en la Constitución Política de 1917, atribuyendo al individuo no solamente derechos que protegieran la esfera individual de las libertades, sino concediéndole garantías que le permitieran gozar de un mínimo de seguridad económica que impidiera a los grupos sociales desvalidos ser sujetos del libre juego de las fuerzas de la naturaleza y del mercado.

La política social del Estado Mexicano encontró en la Reforma Agraria un medio eficaz de lucha contra las desigualdades y de distribución racional de la riqueza territorial.

El artículo 27 constitucional rompió con la concepción clásica de la propiedad que nos venía de la Roma antigua y que preconizaba el derecho absoluto del individuo de usar, disfrutar e incluso, de abusar de su propiedad. El aforismo latino que concediera a el derecho de propiedad tales características quedó destruido al instituirse: la propiedad como función social; el dominio eminente de la nación sobre --

sus tierras, aguas y recursos naturales; y el principio de que la nación podrá imponer a la propiedad las modalidades que el interés público determine.

Emanan así de la lucha revolucionaria y de la Constitución Política de 1917, como expresión normativa que regiría la vida política e institucional del pueblo mexicano, dos formas fundamentales de organización y propiedad de la tierra:

. El Ejido en su connotación tradicional de propiedad comunal o de los pueblos, que había sido usurpada por las grandes haciendas y cuya restitución a sus legítimos propietarios ha significado uno de los logros fundamentales de la Revolución.

. El Ejido creado por el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales y por la dotación de tierras y aguas a grupos campesinos y así lo solicitaron, constituyéndose nuevos centros de población agrícola; y

. La pequeña propiedad, que coexistió con la hacienda y resistió los embates expansionistas de ésta o que, habiendo sido absorbida por la gran propiedad territorial, fué restituida, al triunfo de la Revolución, a sus antiguos poseedores o creada a partir del fraccionamiento de los grandes latifundios.

Ejido y pequeña propiedad son conquistas auténticas de nuestra Revolución y en su explotación individual o colectiva se ha basado el desarrollo agrícola, ganadero y pecuario nacional.

Los gobiernos emanados de la Revolución han seguido una política - - agrarista, han propiciado el reparto de las tierras que eran susceptibles para ello y se han constituido en garantes de la Reforma Agraria impidiendo la nueva concentración de la propiedad rústica.

La Reforma Agraria es un proceso que en su fase activa, por lo que -- respecta al reparto masivo de tierras, está próximo a su fin. Se ha logrado el reparto de tierras a los campesinos que así lo han solicitado, se ha restituido a los pueblos las tierras que tradicionalmente les pertenecieron, se ha tratado de proteger los derechos de los pequeños propietarios a través de la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria, con base en los cuales procede el amparo en materia agraria, siendo la eficacia real de éste último muy cuestionable todavía.

La reserva territorial agrícola del país se ha mantenido invariable - desde 1848, la capacidad productiva de la tierra ha aumentado gracias a la realización de grandes obras hidráulicas y a la introducción de técnicas agrícolas que conservan y aumentan, en muchos casos, la -- calidad de la tierra.

Sin embargo, mientras seguimos contando invariablemente con la misma tierra la población campesina crece rápidamente, resultando poco posible, en un futuro inmediato, el reparto agrario sin perjuicio de - los derechos de campesinos o pequeños propietarios que poseen a título legal la tierra, y sin caer, además en el riesgo económico y el - alto costo social que el minifundio implica, pues no sólo se reduce el nivel de ingresos de quién lo usufructúa, sino que se hace más --

costosa y difícil la producción, propiciando incluso prácticas ilegales como el arrendamiento de parcelas.

Paralelamente a los problemas expuestos, hay que tener presente que los gobiernos emanados de la Revolución han desarrollado una política social que ha proporcionado a la población múltiples servicios y satisfactores, como son el acceso a la educación a través de su impartición obligatoria y gratuita, la asistencia médica, el abasto a precios reducidos de productos que integran una canasta básica, servicios como la electricidad, el drenaje y el agua potable, además de la extensión de garantías para la vida en sociedad como son la impartición de justicia y la seguridad pública en las que se lucha por lograr un mayor grado de desarrollo.

Sin esos servicios y satisfactores el hombre moderno no puede vivir plenamente, tan es así que, merced a la extensión de la educación, se han convertido en aspiraciones legítimas del hombre del campo.

La imposibilidad que tienen los jóvenes campesinos de incorporarse a las labores agrícolas a través de la explotación de su propia parcela, la imposibilidad de gozar de los satisfactores y servicios que la vida moderna requiere y exige, producen desviaciones lamentables como la incorporación al tráfico y producción de estupefacientes o la emigración obligada a los grandes centros urbanos e incluso a los Estados Unidos, en busca de un futuro más promisorio.

Por ello, la Reforma Agraria, una vez concluido el reparto masivo de

tierras y establecidos los mecanismos de vigilancia para evitar la -- nueva concentración de la propiedad rústica y el latifundio simulado, entra ya a una nueva etapa, en la que es necesario avanzar hacia la - creación de condiciones económicas y culturales de las que se parta - para alcanzar el desarrollo rural integral. Es necesario convertir - al ejido en modelo de eficiencia productiva, hay que proporcionar al campesino los instrumentos necesarios para crear verdaderos polos de desarrollo regional a través de la agro-industria como fórmula efectiva en la generación de empleo, para poder conjurar los peligros y desviaciones mencionados y avanzar por la senda de la autosuficiencia -- alimentaria.

El desarrollo rural integral significa vivienda digna para el campesino, significa acceso a la educación, a la preparación técnica agrícola y pecuaria, a la seguridad social, significa en pocas palabras, la integración plena de los grupos campesinos al desarrollo económico -- nacional.

El gobierno de Miguel de La Madrid Hurtado ha reconocido las necesidades y anhelos legítimos del hombre del campo, y para combatir los males que aquejan a la población rural ha elaborado dos esquemas normativos con base en los cuales se trata de dar solución a la problemática agraria. Estos esquemas normativos son El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-88 y el Programa Nacional de Reforma - Agraria Integral 1985-88.

La estrategia del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral des-

cansa en cuatro lineamientos fundamentales:

- 1.- Disponibilidad y acceso a los servicios básicos; alimentación, distribución y consumo; salud, educación, vivienda y servicios.
- 2.- Reforma Agraria Integral, reparto agrario, regulación de la tenencia de la tierra y organización agraria.
- 3.- Reactivación productiva:
  - a) Dinámica del proceso: Productores, términos de intercambio, cambio tecnológico, integración productiva y formación de capital.
  - b) Elementos del proceso: Actividades y productos, agrícolas, pecuarios, forestales, avicultura y pesca ribereña, comercialización agroindustria y recursos naturales y ecología.
  - c) Instrumentos: Precios de garantía, crédito y seguro, subsidios, fertilizantes, plaguicidas, semillas, maquinaria y equipo, capacitación asistencia técnica, etc.
- 4.- Participación de la Población: Organización de la población para el desarrollo rural, articulación estado-campesinos, empleo e ingresos.

La estrategia delineada por el Programa de Desarrollo Rural Integral ataca en forma completa la problemática económica que aqueja al Ejido como uno de los protagonistas de la vida agrícola nacional y propugna por un desarrollo agrícola económico en el que impere la justicia social.

El Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-88 precisa dos objetivos centrales:

- 1.- Acabar el reparto agrario en su forma masiva
- 2.- Regularizar jurfdicamente la propiedad y el usufructo de la tierra a fin de beneficiar a sus auténticos poseedores, que incidirán en la organización y desarrollo agrario.

Estos objetivos centrales buscan crear las condiciones de seguridad - en la tenencia de la tierra que permitan incrementar, bajo bases más sólidas la inversión en el campo y con ello la productividad, así como la implementación de nuevas fórmulas organizativas por las que, -- sin detrimento de la justicia social, se logre mejorar los índices de eficiencia y eficacia en la producción agrícola.

El logro de tales objetivos implica necesariamente la reestructuración de la justicia agraria como medio indispensable para dar solución pronta y expedita a las controversias que se planteen entre los distintos sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; como instrumento para lograr nuevas formas de convivencia social en el campo, más adecuadas a los requerimientos de una sociedad verdaderamente democrática y, finalmente, como fórmula efectiva de descentralización política.

La necesidad de reestructurar la justicia agraria no escapa a las especulaciones de carácter ideológico que la naturaleza del tema tratado necesariamente implica. Que quede claro para aquellos que postulan el retroceso de la Reforma Agraria y la desaparición del Ejido, que -



éste último es producto de nuestra realidad histórica, que su existencia se planteó como única solución posible a la injusticia que vivía el campesino en muchas regiones de nuestro país, que el ejido fué instrumento idóneo de redistribución de riqueza y que es resultado auténtico de la lucha del pueblo mexicano por su emancipación, por el logro de una vida más digna. El ejido es en síntesis, conquista social irrevocable.

Están equivocados también quienes piensan en la Reforma Agraria como un instrumento de dominación y control político, por que, por sobre criterios de esa naturaleza, la nación reclama como necesidad irrogable la autosuficiencia alimentaria, misma que no podrá obtenerse hasta que existan en el campo mexicano seguridad plena en la tenencia de la tierra y los elementos que el hombre moderno requiere para llevar una vida digna.

E) La Justicia Agraria en México

Antes de que se produjera ese gran estallido social que fué nuestra Revolución, no existía en México justicia agraria. La propiedad de la tierra y las controversias que de ella se derivan permanecían ligadas al fuero civil. La usurpación de las tierras de los pueblos y de los pequeños propietarios y la imposibilidad de hacer respetar sus derechos legítimos por los medios legales establecidos fué motivo fundamental de rebeldía y causa primigenia de la Revolución Mexicana.

Al triunfo de la lucha armada, el reparto agrario se convirtió en el instrumento primordial de la política social del Estado Mexicano.

El fraccionamiento de los latifundios es mandato constitucional irrevocable, pues se inserta desde el texto original de la Carta Magna de 1917 como decisión jurídico-política fundamental del pueblo mexicano.

Para poder cumplir ese mandato constitucional que había sido aspiración del pueblo levantado en armas, era preciso actuar con decisión y evitar, en la medida de lo posible, el retraso del reparto agrario, motivado por los múltiples recursos jurídicos empleados por los hacendados para obstaculizarlo. Con estos antecedentes y con el fin de resolver con mayor agilidad las peticiones hechas por los núcleos campesinos, se declaró al presidente de la República suprema autoridad en materia agraria (Art. 27 fracc. XIII) y se ordenó la creación de una dependencia del Ejecutivo Federal que se encargara de la aplicación de las leyes agrarias así como de su ejecución (Art. 27 Frac. XI).

De esta forma se creó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que se convertiría posteriormente en la Secretaría de la Reforma Agraria. Se crearon también otras autoridades en la materia como es el Cuerpo Consultivo Agraria, integrado por cinco personas, para formular dictámenes, previo estudio y análisis de pruebas, sobre peticiones formuladas por núcleos agrarios y que, una vez considerados -- procedentes, se elevarían a resolución presidencial, la cual posee naturaleza de verdadera sentencia en materia agraria.

En los Estados de la República se crearon las Comisiones Agrarias Mixtas, para conocer en primera instancia de las acciones de restitución dotación y ampliación de tierras, aguas y bosques, así como de los -- procedimientos de suspensión o privación de derechos agrarios individuales.

La Secretaría de la Reforma Agraria conoce en segunda instancia de -- las acciones de restitución y dotación, cuando a la petición de los -- núcleos campesinos solicitantes recae acuerdo del Ejecutivo Local en sentido negativo. Así mismo, la Secretaría en cuestión promueve la -- creación de nuevos centros de población agrícola; resuelve, en suma, procedimientos de naturaleza contenciosa que implican la existencia -- de pretensiones contradictorias, como los arriba enumerados, así como procedimientos netamente administrativos como son: expropiación de -- bienes ejidales y comunales; inafectabilidades agrícolas, ganaderas y agropecuarias; decretos concesión de inafectabilidad ganadera; división de ejidos; permutas entre ejidos o ejidatarios; confirmación de posesión de bienes comunales; modificación o inscripciones del Registro Nacional Agrario; modificación de los derechos de usuarios de --

aguas federales, etc.

Se advierte fácilmente que la justicia agraria en México, ha sido monopolio del Poder Ejecutivo, y que se encuentra completamente concentrada en una de sus dependencias, la Secretaría de la Reforma Agraria.

Después de sesenta años de agrarismo ininterrumpido, el anuncio hecho por autoridades gubernamentales de la más alta jerarquía, en el sentido de que el reparto masivo de tierras está próximo a concluir y que se ha regularizado jurídicamente la tenencia y usufructo de la tierra, anuncios que ya se habían contenido como objetivos centrales del Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-88, podemos inferir que se ha desterrado de nuestra realidad político-social al latifundio; que se han instituido medios idóneos de vigilancia para detectar la simulación, y que la tierra repartible estará, en breve, en manos de los campesinos.

Esta situación nos plantea una problemática nueva y compleja. En ella se reconoce la necesidad de hacer del ejido una forma de organización agrícola productiva, para lograr la verdadera justicia social en el campo. Ello es misión como lo establecimos en párrafos anteriores de la política e instituciones encaminadas a hacer viable y a consolidar el desarrollo rural integral. A la vez se nos presenta la necesidad de establecer una nueva forma de convivencia social entre los distintos sujetos agrarios cuyos derechos han quedado plenamente reconocidos, y a los que, incluso, se han entregado títulos expedidos por el gobierno federal en donde así se hace constar.

Es preciso encontrar mecanismos efectivos para la pronta y expedita solución de controversias que surjan entre los distintos sujetos -- agrarios, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Hay que lograr una justicia agraria eficaz, descentralizada, imparcial y ajena a la utilización de criterios políticos en sus fallos.

La concentración de las jurisdicciones contenciosa y administrativa -- agrarias, que existe en el sistema de justicia agraria actual, propicia el rezago de los expedientes por el cúmulo de trámites que es -- preciso realizar y el gran número de controversias que hay que conocer, impide el cabal conocimiento de la problemática que cada petición de tierras implica ya que se resuelve en la capital de la República y no en la región de la que provienen las peticiones; la representación y asesoría legal de los campesinos su suple por la oficiosidad de la acción de los órganos administrativos, evitándose con -- ello la conciliación de intereses, en especial en lo que se refiere a las controversias por límites de propiedades comunales.

Por otro lado, una vez que se ha anunciado la conclusión próxima del reparto masivo de tierras y la regularización jurídica de su tenencia, ya no se justifica el monopolio de la justicia agraria por el Poder Ejecutivo, pues no hay, para los distintos sujetos agrarios -- que coexisten en el campo mexicano, mayor garantía de seguridad en la tenencia de la tierra, que la posibilidad de dilucidar controversias y resolver sobre la procedencia de las acciones agrarias, por tribunales especializados e imparciales.

Para agilizar la impartición de justicia agraria y hacerla pronta y expedita, se propone la separación de la jurisdicción contenciosa y administrativa agraria y la creación de organismos especializados - que las ejerzan. Así la jurisdicción contenciosa agraria deberá estar a cargo de tribunales federales que resuelvan sobre las acciones agrarias que impliquen necesariamente la existencia de pretensiones contradictorias, y que se ubiquen en los distintos estados de la República, de acuerdo a la cantidad de importancia de los litigios o controversias existentes. La jurisdicción administrativa agraria la ejercería un departamento administrativo, que diera trámite a los procedimientos que tengan un carácter netamente administrativo, que tendría delegaciones en los estados en donde dichos procedimientos se resolverían en forma descentrada, con rapidéz y eficiencia, -- contribuyendo con ello a la descentralización de la vida política y administrativa nacional.

Se propone así mismo la recomposición de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo que represente y asesore legalmente a los núcleos campesinos en el ejercicio de alguna de las acciones agrarias establecidas por la Ley de la materia, en los procedimientos administrativos agrarios, así como en las controversias que entre los distintos sujetos agrarios surgieran, en -- cuestión de límites o por el uso o aprovechamiento de aguas. La Procuraduría de Asuntos Agrarios sería, en suma, un órgano protector de los grupos campesinos social y económicamente desfavorecidos.

F) Reestructuración de la Justicia Agraria Mexicana

Las bases constitucionales para la reestructuración de la justicia -- agraria están contenidas en la fracción XIX del artículo 27 constitucional que a la letra dice:

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

Con base en dicho precepto constitucional es que proponemos una reestructuración de la justicia agraria que se apoya en un esquema fundamental y en tres puntos básicos que de él se derivan.

El esquema fundamental mencionado implica la separación de la jurisdicción administrativa agraria y de la jurisdicción contenciosa agraria y, con ella, la creación de órganos jurisdiccionales con competencias delimitadas por la naturaleza particular de los litigios de los cuales deben conocer.

Dentro de este esquema y dada la naturaleza particular del proceso social agrario se incluye, como pieza clave de la reestructuración de la justicia agraria, un organismo de asesoría y representación legal de los núcleos campesinos que ejerzan alguna acción agraria.

Los tres puntos básicos o proposiciones concretas que se derivan del

esquema planteado son:

1.- La creación de un Departamento Administrativo Agrario que se ocupe del trámite o solución de todos aquellos asuntos que no impliquen un proceso contencioso, sino un verdadero procedimiento administrativo, entendiéndolo a éste como aquel que se caracteriza fundamentalmente por la solicitud que hace un particular frente al Estado a fin de que se le reconozca un derecho o se le otorgue una concesión, sin que en ambos casos entrañe la oposición de pretensiones, que en el amplio -- sentido de la palabra, determina la existencia de un litigio.

El Departamento Administrativo Agrario cuya creación se propone, deberá tener delegaciones en todos los estados de la República, las que resolverán los procedimientos o solicitudes ante ellas planteados por los sujetos agrarios cuyos derechos se relacionen con terrenos localizados dentro de su circunscripción territorial.

2.- La creación de Tribunales Agrarios, dependientes del Poder Judicial de la Federación, instalados en cada uno de los estados de la República y dependiendo el número de ellos de la cantidad e importancia de los conflictos agrarios existentes en la entidad federativa de que se trate. Dichos tribunales se instalarán con base en criterios de territorialidad y conocerán de las controversias surgidas en su -- circunscripción territorial entre los distintos sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y de aquellos que se refiriesen a disputas por límites de terrenos agrícolas o de aquellos que se deriven del uso o aprovechamiento de aguas, o que versen sobre el ejercicio de las acciones de dotación, restitución y amplia--



ción de tierras, aguas y bosques así como de la creación de nuevos centros de población agrícola y suspensión o privación de derechos agrarios individuales, toda vez que estas tienen un carácter primordialmente contencioso.

3.- La recomposición y revitalización de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, como organismos de asesoría, apoyo y representación legal de los núcleos campesinos que ejerzan acción agraria colectiva, o de los campesinos que ejerzan acciones individuales, así como de cualquier controversia de naturaleza jurídica que surgiera en los ejidos con motivo de la interpretación y aplicación de las leyes agrarias.

VII LA REGULACION DEL ABASTO Y LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR  
(ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL)

A) Regulación del Abasto

La vocación democrática y los propósitos de justicia social contenidos en nuestra Constitución se hacen efectivos al introducirse en su artículo 28 la obligación estatal de regular el abasto de productos de consumo básico para asegurar a los mexicanos la existencia en el mercado de esos productos para satisfacer sus necesidades alimenticias y evitar la acaparamiento de los mismos con fines especulativos.

El espíritu del artículo 28 es explicado en forma muy clara en la exposición de motivos de la reforma constitucional que introdujo en él la regulación del abasto y el control de precios de los productos de consumo básico así como la obligación estatal de proteger a los consumidores.

"El artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25 que, a su vez son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como texto constitucional. Esta reforma ha sido planteada como necesaria para actualizarlo y hacerlo consistente en su orientación.

El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se ha dado en el país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de -

una economía que, si bien garantiza libertades económicas, está sujeta a regulación social bajo la rectoría del Estado con estricto apego al principio de legalidad.

Se introduce ahora el concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

No se trata pues de volver a un mundo de productores individuales aislados sino de establecer las bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de las concentraciones económicas y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las medianas y pequeñas empresas, que junto con los consumidores resultan perjudicadas por las prácticas monopólicas.

De no adoptar una decisión realista y sustantiva para regular la concentración económica, el poder económico quedaría en unas cuantas manos, distanciándose y haciéndose depender las principales decisiones de la voluntad de unos cuantos individuos. Ello generaría condiciones de polarización sin capacidad de transformación social e ineficiencias y costos crecientes para la sociedad.

El país requiere eliminar concentraciones injustificadas en la economía, romper situaciones de monopolio, dar mayores oportunidades a

la iniciativa personal de los mexicanos y difundir y multiplicar la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean adecuadas para los propósitos nacionales.

Se introducen las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones que eviten intermediaciones innecesarias o excesivas que provocan el alza de éstos últimos. Se sientan las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.

Se introduce la protección de los consumidores propiciando su organización..."

Con anterioridad a la reforma constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo dió atención particular a los problemas de abasto, que la crisis económica y los desórdenes cambiarios y financieros que le han caracterizado, contribuyeron a acrecentar.

El diagnóstico hecho por el Plan de referencia localiza una variedad de problemas que inciden en el abasto, entre ellos, el acaparamiento y la especulación de productos de consumo básico, distribución inadecuada, concentración en las áreas urbanas de los centros de abasto, vinculación insuficiente entre el comercio y los sectores productivos, extensión de la efectividad de las prácticas de persuasión ejercidas a través de la publicidad tendiendo a producir en el consumidor la adopción de patrones de consumo que no siempre

corresponden a sus necesidades, además el propio plan reconoce:

"Por lo que se refiere a los problemas coyunturales, cabe destacar que el proceso inflacionario ha creado condiciones propicias que agudizan las prácticas especulativas y de ocultamiento de productos básicos. Estas generan escasez artificial y lesionan el ingreso del consumidor." (141)

Para enfrentar los problemas enunciados la estrategia de modernización comercial y abasto popular estructurada y puesta en marcha por el gobierno federal se propone:

- Fomentar coordinadamente con otros sectores, la producción de básicos, incidir en la oferta de los mismos y ejercer un papel determinante en la reorientación de los hábitos de consumo hacia aquellos bienes producidos en el país.
- Mejorar la distribución regional de la capacidad de acopio, almacenamiento, transformación, transporte y servicios y provocar que los agentes comerciales contribuyan a esos propósitos.
- Reducir los márgenes de comercialización y consecuentemente los precios al consumidor intermedio y final, principalmente de los productos básicos.
- Contribuir al fomento de las exportaciones y la sustitución de ciertas importaciones.

---

(141) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Primera Edición, México 1983.

- Reducir la intermediación excesiva a través del impulso a las diferentes formas de organización y capacitación de consumidores, comerciantes y productores.

- Combatir los monopolios, el acaparamiento y las prácticas especulativas que lesionan el consumo popular.

- Contribuir a crear empleos productivos, principalmente en las áreas de infraestructura de acopio y abasto, así como en los servicios auxiliares.

- Promover, en coordinación con los sectores, la integración del producto directo en los procesos de distribución para que genere y retenga una mayor proporción del excedente.

El propio Plan Nacional de Desarrollo 1963-1968 establece que:

"La acción de la estrategia en los procesos de abastos se centra en el desarrollo e integración del Sistema Nacional para el Abasto, y el estímulo a la producción y distribución de los productos que integran el paquete básico.

Dentro del Programa Inmediato de Reordenación Económica, la estrategia de modernización comercial y abasto popular se propone satisfacer las necesidades elementales de la población y mantener el poder adquisitivo de los salarios en 17 líneas de productos básicos..."

El propósito del Estado Mexicano de garantizar el abasto, quedó con signado en la reforma al artículo 28 constitucional del 3 de Febrero

ro de 1985, dicho artículo establece en sus párrafos segundo y tercero lo siguiente:

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

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, -- así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias y excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como en el alza de precios"

El Plan Nacional de Desarrollo Prevee la regulación y el control como mecanismos para garantizar el abasto:

"La regulación y control constituye un cambio fundamental de la política comercial y de abasto a la que el Estado ha recurrido tradicionalmente para mantener el equilibrio entre los agentes de la producción y del consumo. Su instrumentación, descansará sobre bases constitucionales y medidas de carácter jurídico y económico, con un criterio central de rectoría del Estado. En esta línea de acción se incluyen la política de precios; el combate al monopolio y regulación de prácticas especulativas; la normatización y las reservas reguladoras y el comercio exterior"

La función reguladora tiene generalmente como expresión concreta el abasto oficial, ya sea total o parcial del mercado, cuando mediante la sola expedición de disposiciones reglamentarias no puede corregirse la especulación y el encarecimiento.

Así el Estado a través de la acción de sus órganos paraestatales, maneja excedentes que presionan los mercados e inciden en los precios, suple carencias de la producción, combate la especulación y las prácticas anormales, al actuar en forma directa en los mercados intermedios o finales, cuando por determinadas circunstancias no opera adecuadamente la cadena de servicios comerciales en la oferta y en la distribución. (142)

El Lic. Luis Díaz Anaya en ilustrativa ponencia resume la dirección de las acciones estatales en materia de abasto, éstas se ejer-

---

(142) Luis Díaz Anaya, "La Reforma Constitucional del Presidente de la Madrid - en Materia de Regulación de Abasto", en "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional" Copilado por el Dr. Leonel Pereznieta Castro, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1987.



cen en cuatro distintas direcciones:

- a) Hacia productores primarios, para proteger su mercado y los precios de garantía.
- b) Hacia las ramas estratégicas industriales, para asegurar suficientes inventarios de su materia prima.
- c) Hacia el comercio al mayoreo y al menudeo con el objeto de conferirles capacidad de acción.
- d) Hacia el consumidor, cuando los servicios de distribución y comercialización, por circunstancias especiales -volumen, zona a servir y prácticas comerciales aberrantes, entre otras- hacen necesaria la presencia oficial.

B) La Protección al Consumidor.

La complejidad creciente de la economía y con ella la extensión de prácticas indebidas para propiciar el consumo ha provocado la intervención estatal para proteger al individuo de la acción de los agentes económicos que indiscriminadamente buscan captar su ingreso a través de la oferta de productos diversos, que bien pueden ser indispensables o necesarios para su subsistencia, o que son vendidos en condiciones contractuales desfavorables para el consumidor o simplemente se venden defectuosos.

Para Elke Von Hippel: "La protección del consumidor se hace necesaria por que quienes ofrecen los productos están por encima de los consumidores, se encuentran mucho mejor infor

mados y organizados que esos, se sirven frecuentemente de métodos de propaganda cuestionables y de condiciones unilaterales de contratación, y su poder en el mercado se refuerza todavía más a través de la creciente concentración de las empresas y mediante acuerdos y procedimientos que limiten la competencia" (143)

El Estado mexicano no sólo se ha preocupado por proteger a los individuos de la acción dolosa de ciertos agentes económicos, estableciendo para ello una legislación protectora (Ley de Protección al Consumidor, 1975) que señala las obligaciones y responsabilidades de los proveedores de productos y servicios frente a los particulares, sino que ha puesto singular atención al aspecto protector del ingreso familiar y por ello se inserta en la caracterización jurídica del Estado Social de Derecho.

Los esfuerzos del Estado mexicano por proteger el consumo se iniciaban con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor del 5 de Febrero de 1976 y con la creación de la Procuraduría del Consumidor como órgano de protección y asesoría de los consumidores.

La Ley Federal de Protección al Consumidor regula materias propias del llamado Derecho al Consumo, que no habían sido reglamentadas en nuestro país, como: la publicidad comercial y la información diri-

---

(143) Elke Von Hippel, "La Protección del Consumidor en la Práctica Judicial. Posibilidades y Límites". en "La Protección del Consumidor", Jorge -- Sánchez Cordero, Coordinador, Editorial Nueva Imagen, Primera Edición, México 1981.

gidas a los consumidores; las formas y técnicas de venta, a través de ventas en abonos o a domicilio; la reglamentación del incumplimiento el proveedor y las acciones que se conceden al consumidor; la contratación uniforme mediante formularios, contratos de adhesión y condiciones generales de venta y distribución y las formas de financiamiento y el régimen jurídico de ciertos contratos de garantía (144).

Sin embargo la protección de los consumidores se consolida definitivamente al quedar inserto en el texto de los artículos 25 y 28 constitucionales.

El séptimo párrafo del artículo 25 constitucional al establecer que el Estado mexicano facilitará la organización y expansión de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales necesarios, democratiza el sistema económico nacional y permite a los grupos organizados de consumidores participar abiertamente en la conformación de los sistemas de abasto y consumo, ello con la clara intención de proteger el ingreso de los mexicanos y cumplir con los fines de justicia social contenidos en nuestra Carta Fundamental.

La protección al abasto y al consumo queda inserta en la Constitución en forma integral y completa, al garantizarse el abasto a través de mecanismos de regulación y control en los párrafos 2o. y 3o.

---

(144) Don Jorge Barrera Graf hace un análisis de la Ley Federal del Consumidor que intitula: "La Protección al Consumidor en el Derecho Mexicano. Logros y Deficiencias", en "La Protección al Consumidor" Op. Cit. pp. 97-100.

del artículo 28 constitucional.

En la parte final del párrafo tercero se declara expresamente:

"La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización - para el mejor cuidado de sus intereses"

Se convierte de esta manera a la organización de los consumidores en un instrumento de control y garantía del abasto y en pieza importante, aunque aún de índole programática, del sistema económico nacional.

### VIII. EL DERECHO AL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

#### A) Nacimiento y Evolución del Derecho Mexicano del Trabajo

El derecho mexicano del trabajo nace, como lo afirma Don Mario de la Cueva como:

"Un Derecho nuevo, creador de nuevos ideales y de nuevos valores fue expresión de una nueva idea de la justicia, - distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del Derecho Civil. En el Derecho del Trabajo la justicia deja de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía" (145)

El Derecho Mexicano del Trabajo, desprendido del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917 redefinió el concepto de Derecho y le dió un contenido más humano que lo convirtió en instrumento efectivo de cambio social, el maestro De la Cueva lo expresa con frases precisas:

"En el futuro, el Derecho ya no sería tan solo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana" (146).

(145) Mario de la Cueva, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1984 pp. 43-44

(146) Op. Cit. pp. 44-45

El Artículo 123 constitucional contenía las instituciones fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo, que se han enumerado y explicado en el capítulo respectivo de esta tesis, pero no se reglamentaba debidamente.

Las facultades para reglamentar la materia laboral quedaron consignadas en el párrafo introductorio del propio artículo 123 constitucional que establecía:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deberán expedir leyes sobre Trabajo, fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir las bases siguientes"

De esta manera se autorizaba a las legislaturas estatales a crear ordenamientos laborales acordes a las realidades económicas y sociales regionales.

Se expide así, el 14 de Enero de 1918 la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, que da pleno reconocimiento a la libertad sindical, al derecho de huelga, y estableció disposiciones sobre salario y condiciones de trabajo que pretendían elevar el nivel de vida de los trabajadores.

Un decreto de 1919 reglamentó, a nivel federal, del descanso semanal.

En 1925 se expidió la Ley Reglamentaria de la libertad de Trabajo. En 1926 se publica el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

la proliferación de legislaciones laborales estatales crea una serie de problemas que redundaban en la no vigencia de los ideales -- que inspiraron la introducción en la Constitución de 1917, a través de su artículo 123, del Derecho del Trabajo, como estatuto de la -- clase obrera.

Por ello en 1929 se modifica el párrafo introductorio del artículo - 123 constitucional estableciéndose que la Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso de la Unión, correspondiendo su aplicación tanto a las autoridades Federales como a las Locales mediante una distribución de competencias incluida en la ley que para el efecto se explicidiera.

La federación de la Legislación Laboral estuvo precidida por la redacción de varios proyectos de Ley Federal del Trabajo y por las consecuentes reformas a los artículos 73 fracción X y 123 en su primer Párrafo.

El proyecto redactado por el Lic. Eduardo Suárez fué considerado en más viable pese a los debates que suscitó y las numerosas modificaciones de que fué objeto, y fué promulgado en el año de 1931.

larga fué la vigencia de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El arduo proceso de industrialización que sufrió el país desde 1940, obligó a la búsqueda de una legislación más moderna y que incorporar nuevos beneficios laborales, más acordes con los nuevos procesos productivos. De esta manera a solicitud del Lic. Adolfo López Mateos, entonces presidente de la República y por posterior impulso del Lic. -

Díaz Ordáz, se formó una comisión de estudio para la elaboración de una Nueva Ley Federal del Trabajo. Tal Comisión estuvo integrada - por: La Licenciada María Cristina Salmorán de Tamayo, Don Salomón - González Blanco, el Lic. Mario de la Cueva, el Lic. Ramiro Lozano y el Lic. Alfonso López Aparicio, quienes finalizaron sus trabajos en el año de 1968, procediéndose entonces al inicio de un amplio y arduo período de discusión entre los distintos sectores sociales

En Diciembre de 1968, el Lic. Díaz Ordáz envió a las Cámaras Legislativas la iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo habiéndola sido promulgada el día 10. de Abril de 1970.

#### B) La Previsión Social.

El Concepto moderno de previsión social es producto de la evolución de los sistemas de caridad y obras pías que inducía a los individuos, que conmovidos observaban la crudeza de la pobreza y el dolor humano, a ayudar a través de aportaciones y acciones voluntarias, a los congéneres que merced a su miseria se encontraban indefensos ante la enfermedad y los accidentes de trabajo.

Se instituyeron así, sociedades mutualistas, de caridad y de protección a los ancianos, los niños y los enfermos.

La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades pre-



visibles, por lo tanto futuras, en el momento en el que se presenten. La Previsión es en síntesis la seguridad de la existencia futura, -- para la supresión del temor del mañana. (147)

Se conforman de ésta manera diversos sistemas de previsión como los mecanismos mediante los cuales, a través del empleo de recursos existentes en el presente se garantiza un interés futuro.

Los sistemas de previsión pueden ser individuales o colectivos. Los sistemas de previsión individuales centran su estructura sobre el -- principio de que cada individuo es responsable único de su futuro. - El ejemplo clásico de sistema de previsión individual es el ahorro.

Los sistemas colectivos de previsión son los métodos empleados por - asociaciones o comunidades humanas o por fundaciones o instituciones públicas o privadas que se proponen contribuir a la solución de problema de la necesidad, presente y futura de sus miembros o de los - seres que no son autosuficientes económicamente.

La diferencia fundamental entre los sistemas de previsión individuales y colectivos, estriba en que mientras en la mutualidad estamos - frente a un principio de cofraternidad en el seguro privado o en el ahorro nos encontramos frente a un negocio jurídico privado.

Esta idea, del concepto previsión, prevaleció durante casi todo el - siglo XIX, concepto incompleto que se reduce a:

---

(147) Mario de la Cueva, Op. Cit. Tomo II, pp. 13-15

"Una remuneración del trabajo que se limita a un presente insuficiente y una reducción de los niveles actuales de vida, por defender un futuro lleno de privaciones" (148).

Actualmente la Previsión Social ya no es un acto de beneficencia, sino un derecho de los trabajadores. Todo individuo, sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho, cuando surja una circunstancia que le impida cumplir o desempeñar habitualmente su trabajo, a que la sociedad proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de las mismas condiciones de vida y, así mismo, a que se le preste atención conveniente para su rehabilitación. (149).

En el Derecho mexicano existen dos fuentes de la previsión social: la impuesta por las disposiciones constitucionales relativas al Art. 123, las que se derivan de la Ley Federal del Trabajo y las leyes especiales sobre la materia, y por otro lado, la que tiene su origen en los contratos colectivos de trabajo.

Dos son los principales fundamentales que se desprenden del concepto de Previsión Social.

1.- La previsión social es creadora de una relación jurídica entre la sociedad y los trabajadores que caen en estado de necesidad, reclamable jurídicamente a la institución destinada por la ley a prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones.

---

(148) Op. Cit.

(149) Op. Cit.

2.- El principio base de la previsión social es la dilusión de los riesgos entre todos los trabajadores y empresarios sujetos a una relación jurídica de trabajo.

Con base en las ideas expuestas podemos hacer una clasificación de las normas que caracterizan a la previsión social en el artículo -- 123 constitucional:

Contenido de la Previsión Social

- a) Educación para los hijos de los trabajadores (Fracc. -- XII).
- b) Normas reguladoras del Trabajo de las Mujeres y los menores (Apartado A, Fracc. III y V).
- c) Vivienda para los Trabajadores (Fracc. XII)
- d) Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores (Fracción XIII)
- e) Responsabilidad por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (Fracción XIV).
- f) Seguridad e Higiene en el Trabajo (Fracc. XV)
- g) Servicio Gratuito para la colocación de los trabajadores. (Fracc. XXV).

C) La Seguridad Social

I.- Idea y Contenido de la Seguridad Social

La idea de la seguridad social evolucionó del concepto de previsión social, este estaba contenido en nuestra Constitución en su artícu-

lo 123 e implica la formación de un estatuto protector de la clase trabajadora, que previene la producción de algún fenómeno o actualización de un riesgo que imposibilite al trabajador a continuar -- temporal o definitivamente, el ejercicio de sus labores cotidianas.

La idea de previsión social está determinada fundamentalmente por -- los conceptos de accidente de trabajo y enfermedad laboral y sus -- consecuentes reparaciones pensionarias, de atención médica y rehabilitación.

La Declaración Iberoamericana de los Principios Fundamentales del -- Derecho del Trabajo y la Seguridad Social expedida por el V Congreso Iberoamericano, que sobre la materia se celebrara en México en -- 1974, precisa en su considerando octavo la causa del nacimiento de la Seguridad Social:

"La incertidumbre en el presente y más aún en el futuro del hombre que vive de su trabajo, aunada a las carencias económicas para hacer frente a la adversidad, dieron nacimiento a la idea de la Seguridad Social, cuya esencia consiste en -- el deber de la sociedad y de la economía, fundado en el principio de solidaridad de los hombres y de los pueblos, de satisfacer la necesidad humana desde la concepción del ser hasta su muerte, proporcionando los recursos para su nacimiento y subsistencia, su educación y su capacitación para el trabajo y un ingreso que permita conducir una existencia decorosa (150)

El contenido de la Seguridad Social rebasa el ámbito de un estatuto de clase y se proyecta como normación protectora de todos los hombres que pretende satisfacer la necesidad de cada persona.

"La seguridad Social implica: Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad... Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre. Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenazas y sin celos... Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos y la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación... Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comunmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la Seguridad Social..."

## 2.- El Sistema Nacional de Protección Social

La Existencia en nuestro País de organismos de protección social -- como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para los Servidores de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSSFAM), la existencia de un Siste-

ma Nacional de Salud integrado por los llamados Servicios Asistenciales, y la Prestación de Servicios de Seguridad Social en base a la contratación de Seguros Privados, caracterizan un verdadero Sistema Nacional de Protección Social.

Sin embargo los fines integrales de la Seguridad Social no pueden realizarse cabalmente por que si bien existe un Plan Nacional que aglutina y coordina los esfuerzos, que en materia de atención médica, realiza el Estado mexicano, en lo que se refiere a prestación de pensiones y servicios sociales de toda índole no existen instrumentos de política administrativa y financiera que actualicen y unifiquen del todo su prestación, para proporcionar a la sociedad mexicana un esquema verdaderamente protector.

Sería deseable, en el futuro, estructurar un sistema que asimile la prestación de servicios médicos, el sistema de pensiones y una gama ampliada de servicios sociales bajo una misma organización y con criterios administrativos y financieros uniformes y adecuados.

Es por lo demás urgente, la elaboración de planes de asistencia inmediata a zonas marginadas, para la prestación de servicios médicos y sociales, que reduzcan en la medida de lo posible los impactos más severos de la crisis.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1. El Estado, en su primera fase histórica, surge como fenómeno aglutinador de grupos humanos étnicamente diferenciados
2. El Estado moderno se caracterizó por la centralización del poder político en la persona del rey, quien gana para el propio Estado la soberanía en cruentas luchas contra los poderes universalistas, Imperio y Papado, y contra la fuerza fraccionadora del feudo medioeval
3. El Estado moderno es nacional, pues delimita su poder dentro de un territorio definido y frente a una población cultural e históricamente cohesionada. Es monárquico pues se caracteriza por la centralización del poder político en la persona del rey. Es soberano por que tiene la capacidad de poder imponer sus desiciones y directivas dentro de su territorio y defiende su individualidad étnica, territorial y política frente a otros Estados
4. El poder monárquico se consideraba emanado del derecho divino, los reyes eran los lugartenientes de Dios en la tierra, era absoluto pues no podía ser limitado más que por la voluntad divina y era paternal pues se consideraba obligación de todo buen soberano velar por el bienestar de sus súbditos.



5. El nacimiento del liberalismo como ideología de la bur-- guesía en ascenso y la oposición del derecho natural, -- principal reivindicador del derecho de propiedad, al de-- recho divino de los reyes, rompen la concepción absolu-- tista del poder.
  
6. La Ilustración es el catalizador ideológico que acelera el ascenso de la burguesía al poder. La Revolución Fran-- cesa destruye materialmente al Estado Absolutista, e ins tituye en su lugar la forma de estado liberal-burguesa - que se denominaría Estado de Derecho.
  
7. Los conceptos de Libertad, Igualdad y Propiedad son el - basamento filosófico del Estado de Derecho, basamento -- que se proyecta a la estructura interna de la institución estatal. Así, esos tres conceptos son elevados al rango de garantías ciudadanas que no pueden ser limitadas o sus pendidas arbitrariamente por la actividad del Estado.

Así mismo, el principio de División de Poderes es consubstancial al de los Derechos Fundamentales del Hombre y ambos constituyen el contenido esencial típico del Estado - de Derecho. Dicho principio de División de Poderes implica la limitación del poder estatal al encerrarse este en un sistema de competencias circunscritas, es decir en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sistema de pesos y contrapesos que permite la mensurabilidad de las manifestaciones del poder estatal.

El Estado de derecho se caracteriza también por la supresión de la voluntad del gobernante como norma que rige -- las relaciones sociales y su sustitución por el principio de legalidad, que implica la creación de un sistema normativo para la regulación de la vida social, en donde la -- ley es acto de soberanía, al emanar el órgano legislativo estatal, dominado por la idea de justicia, idea que impone a la propia ley su carácter general, abstracto, impersonal y racional.

8. El ascenso de la burguesía al poder político quedó plasmado en la estructura jurídica del Estado, éste se convierte en el guardián de las libertades burguesas, la democracia censitaria se convierte en la forma de gobierno ad-hoc al esquema liberal burgués. La universalidad de los derechos del hombre se sustituye por los dictados del proceso capitalista, así en la entraña misma del Estado burgués nacen las contradicciones que con el tiempo propiciarán el nacimiento del socialismo.
9. El liberalismo económico y la maquinización característica de la revolución industrial aceleran el proceso capitalista, el hombre es reducido a la calidad de engrane de ese proceso, la universalidad de los derechos del hombre es sustituida por el pernicioso Darwinismo social que postulaba el derecho de los individuos más aptos a subsistir.
10. La aceleración del proceso capitalista da lugar al naci--

miento de una nueva clase social: el proletariado. Dominada la nueva clase social y sujeta su subsistencia al juego de las fuerzas del mercado y al capricho del derecho burgués que sujetaba las relaciones laborales al contrato civil de arrendamiento de servicios, cobra poco a poco conciencia de su fuerza de clase y del poder de su solidaridad merced a la difusión de las ideas socialistas. Surge así el concepto de huelga como instrumento de lucha de los trabajadores por condiciones laborales más justas.

11. Las ideas socialistas son el catalizador de la movilidad social que desde mediados del siglo XIX se orienta a lograr para los trabajadores condiciones laborales más justas. Ante el peligro de la insurrección, el mariscal -- Otto Von Bismarck promueve la instrumentación de legislación protectora de la clase trabajadora alemana, inaugurando con ello una nueva era en las relaciones del Estado con la sociedad. Sin embargo, la legislación social no es elevada a rango constitucional. La idea social irrumpe en el constitucionalismo clásico al insertarse en la Constitución mexicana de 1917, por primera vez en una Carta Magna, un catálogo de derechos protectores de las clases económicamente desprotegidas, garantizándose además, el pleno goce de los Derechos Fundamentales del Hombre.
12. Las crisis recurrentes y la necesidad de expansión del capitalismo moderno harán nugatorias las conquistas socia-

les obtenidas por el movimiento obrero en Europa, fundamentalmente. Las crisis constantes del capitalismo causaron el desempleo masivo y por consiguiente cancelaron las ventajas obtenidas por las leyes protectoras del trabajo obrero. La necesidad de expansión de los distintos capitalismos nacionales provocarían dos conflagraciones mundiales que reducirían dramáticamente los niveles de vida de la población del orbe.

13. La incertidumbre que trajo el fracaso del modelo económico capitalista, aunado a la pobreza y destrucción que -- las dos guerras mundiales habían traído al mundo, plantearon la necesidad de redefinir el capitalismo mundial. John Maynard Keynes pone de cabeza los esquemas económicos tradicionales y postula como fórmula de reordenación de las economías nacionales la implantación de políticas de pleno empleo a través de la intervención directa del Estado en la economía, ya no como agente regulador, sino como promotor del crecimiento económico a través de la inversión pública. La política económica Keynesiana se convierte en basamento del Sistema de Seguridad Social -- ideado por William Beveridge, así, el progreso económico se asocia a la idea de la justicia social. El nuevo esquema económico protector traerá al mundo una etapa de desarrollo constante que finalizará en la segunda mitad de la década de los setenta.

14. El Estado durante la vigencia del modelo keynesiano, produjo, invirtió, nacionalizó, en síntesis estatizó la economía. Todo ello con el fin específico de conservar el salario real y el empleo en niveles óptimos. La brusca expansión del Estado produjo desajustes que llevaron a la actual crisis económica. La creación y mantenimiento - - irracional de servicios, así como la inversión estatal en el sector productivo, trajeron como consecuencia inmediata el crecimiento desmesurado del Estado y su aparato administrativo durante los últimos cuarenta años. Ello con llevó el rápido incremento del gasto público, que tuvo -- que ser financiado a través de tres fuentes primordiales que acarrearían con el tiempo severos desajustes económicos, esas fuentes fueron: El aumento de las tasas imposi tivas, la deuda pública interna y externa y el aumento de circulante.
  
15. En lo político, el progreso económico, que en forma inicial trajera consigo la instrumentación del modelo económico keynesiano, se tradujo en prácticas que beneficiaron políticamente a los grupos y partidos que ejercían la dirección del Estado. Así se hizo práctica común el ganar elecciones a través de la oferta de crear más empleo, con ceder prestaciones a base del alza de los impuestos, brin dar servicios a costa de endeudamiento. Tales prácticas agotaron las reservas económicas y políticas del Estado - Social o Benefactor en el mundo. La derivación populista en la que terminó la política de salarios fijos y pleno -

empleo, el déficit fiscal, el aumento constante de expectativas, alentado por la creación de un mercado político, entre otros factores, propiciaron el derrumbe de la estabilidad, de la confianza, del empleo y finalmente de los gobiernos que siguieron la inercia del keynesianismo.

16. El agotamiento del modelo keynesiano convirtió al Estado en el centro de los ataques de las más diversas tendencias políticas.

Para la derecha, el Estado es culpable de la problemática económica actual por intervenir en áreas que no le estaban reservadas, alega burocratismo, ineficiencia y corrupción. La izquierda centra sus ataques en la incapacidad del Estado para mantener los beneficios sociales, así como de su retracción a niveles históricamente inferiores. En suma, para Tirios y Troyanos una especie de maldad intrínseca del Estado es la culpable de la crisis económica que el mundo padece en la actualidad.

17. La actual crisis económica conlleva un proceso de reestructuración del capitalismo mundial en el que destacan dos fenómenos: 1) La redefinición de los planteamientos ideológicos de organismos y partidos políticos y con ella la de las estructuras de poder. En este sentido destacan la aparición del neoconservadurismo y la discusión sobre el alcance, contenido y futuro de la democracia. 2) La --

reestructuración de los aparatos productivos nacionales a fin de adecuarse a los requerimientos tecnológicos que el proceso capitalista de la edad moderna empieza a exigir.

18. En México, la idea del Estado Social está presente desde principios del siglo XIX en nuestros documentos constitucionales. Aparece claramente definida en la Constitución de Apatzingán en 1814, y consignada en diversos planes -- políticos a lo largo del siglo. La Constitución de 1857 - contiene las ideas postuladas por el triunfante liberalismo mexicano: Separación absoluta de los asuntos eclesiásticos y estatales, División de Poderes, forma de gobierno democrática y forma de Estado Federalista, Libertad de -- Culto, educación laica, etc. La idea del Estado Social -- aparece inbíbida en las intervenciones y votos particulares de Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez en los debates de aquel celeberrimo Congreso Constituyente.
  
19. La idea social es una constante en la histórica de México, su materialización en una Carta Constitucional no podía -- darse antes de la consolidación plena del Estado Mexicano. La realidad socio-económica imperante fortaleció el liberalismo, la aparición y desarrollo del proceso capitalista - en el país, que implicaba la necesidad de crear un mercado interno y el mantenimiento de la seguridad y paz pública, favorecen el autoritarismo porfirista. En aras del progreso, la fuerza dictatorial somete a los grupos sociales más

desfavorecidos y los reduce a la calidad de sustituibles objetos dentro de la mecánica del progreso nacional, "el mundo es de los individuos más aptos para subsistir" repetía afanosamente la vertiente spencoriana del Positivismo mexicano, haciéndose eco del nefasto Darwinismo social que sirviera de justificación ideológica de los excesos capitalistas.

20. El ideal libertario de los hermanos Flores Magón y la incabada voluntad democrática de Francisco I. Madero, despiertan las ansias de justicia social que siglos de dominación habían acumulado en el pueblo mexicano. Tras la cuenta y fraticida lucha el ideal social de la Revolución Mexicana quedaría incorporado al texto de una nueva Constitución.
21. La Constitución Mexicana de 1917 rompe con los esquemas tradicionales del constitucionalismo clásico, al incorporar en su seno normas protectoras de los grupos sociales económicamente desvalidos, redefiniendo así las libertades burguesas y sujetando su ejercicio a los dictados de un interés público que se identifica plenamente con el de la sociedad. Los conceptos de Democracia y Justicia hallan en la nueva Constitución un significado más completo y humano. La democracia como garantía del ejercicio pleno de las libertades, a través de un esquema más justo de distribución de la riqueza. La justicia abandona su mono



lítica característica distributiva y se convierte además, en garante de las nuevas instituciones que rigen la vida social de México.

22. El contenido social de la Constitución de 1917 se inserta inicialmente en los artículos 3o., 27 y 123. El artículo tercero define el proyecto educativo de los gobiernos emanados de la Revolución, dándole un contenido nacionalista y democrático y concibiendo la actividad educativa como instrumento eficaz para el ascenso social. En 1946 el Artículo 3o. es reformado y se introducen en su Fracción I, inciso a), la definición cabal de nuestra democracia social, al prescribir que el contenido de la educación: "Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". El artículo 27 rompe el concepto clásico de propiedad e instituye los conceptos de dominio eminente, propiedad originaria y dominio directo de la nación, así mismo postula como instrumento idóneo de distribución de la riqueza territorial nacional a la reforma agraria, al concebir al ejido, la pequeña propiedad y la explotación colectiva de la tierra como formas de tenencia plenamente reconocidas por la ley en contraposición a la gran propiedad territorial: el latifundio.

El artículo 123 eleva a rango constitucional, e impone la obligatoriedad, de condiciones de trabajo mínimas: descanso hebdomanario, jornada máxima de ocho horas, salario -- mínimo, pago de horas extras, etc. Integra en su texto, - en síntesis, una serie de disposiciones que configuran un estatuto protector de los derechos obreros, dando origen al Derecho Mexicano del Trabajo y creando además, organismos idóneos para la administración e impartición de justicia laboral: las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Por otro lado, el nuevo artículo constitucional estatuyó una gama de derechos destinados a crear condiciones de - bienestar social para la clase trabajadora y que integran la llamada Previsión Social.

La Previsión Social está íntimamente vinculada a la noción de accidente y enfermedad de trabajo y procura proveer -- para la satisfacción de contingencias o necesidades futuras y previsibles de los trabajadores, en el momento en - que se presenten.

La Seguridad Social rebasa la barrera clasista de la Previsión Social e incorpora un esquema tutelar más universal al considerar, como deber de la sociedad y del sistema económico, fundado en el principio de solidaridad de - los hombres y de los pueblos, la satisfacción de la necesidad humana, desde la concepción del ser hasta su muerte, proporcionando los recursos para su nacimiento y subsistencia.

cia, su educación para el trabajo y un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa.

23. El contenido social de la Constitución mexicana se convierte en programa de acción política de los gobiernos emanados de la Revolución. Es Lázaro Cárdenas quien ejecuta cabalmente el programa revolucionario contenido en la Constitución. A través de un sistema de partido único, aglutinador de las distintas fuerzas sociales divididas en sectores partidistas independientes, canalizan las demandas populares y reúne el consenso necesario para instrumentar la Reforma Agraria, reivindicar el derecho de huelga como instrumento de lucha obrera, y garantizar a la nación la explotación y aprovechamiento de sus recursos naturales, como basamento de su desarrollo económico.

Cárdenas logra a través del sistema político corporativo, por él ideado, la identificación de las aspiraciones populares con la acción gubernamental, el resultado se tradujo en la reunión del consenso que legitimó plenamente el Estado Social caracterizado en nuestra Constitución.

24. El Estado Social de Derecho Mexicano ha transitado por diversas etapas de nuestro desarrollo político y social, perfeccionándose a través de la vigencia plena de sus instituciones o bien enriqueciendo el acervo programático de nuestra Constitución. La evolución histórica de nuestras

instituciones político-sociales ha demostrado que el progreso económico carece de sentido sin la existencia de la justicia social.

25. La crisis económica, cuya crudeza se ha dejado sentir en México a partir de 1982, ha originado la necesidad de redefinir las funciones estatales y reconstituir el pacto social. El proyecto económico mexicano se ubicó durante doce años, 1970-1982, dentro del esquema keynesiano, esquema que por lo demás se adecuaba a la perfección a los propósitos de justicia social que constituyen el fin último del Estado mexicano. Los peligros en la instrumentación del modelo keynesiano se actualizaron: se produce -- una inflación galopante, el déficit estatal es enorme, el endeudamiento con el exterior alcanza cifras alarmantes, a ello se suma la conjunción de diversos factores externos, en particular, la caída de los precios del petróleo, producto que representaba más del 60% de nuestras exportaciones.

26. La crisis económica exacerba los vicios de un sistema político que desde su fundación no ha conocido la alternancia en el poder de distintos partidos políticos y se convierte en crisis de legitimidad. La complejidad creciente del tejido social redefine la fuerza de los distintos actores en el escenario político. El corporativismo pierde su significado primigenio, la profundización de la de-

mocracia parece ser la única vía posible de legitimación del quehacer estatal.

27. En un marco de creciente complejidad de los escenarios -- políticos y económicos, internos y externos, el Estado -- Mexicano se avoca a la reconstitución del pacto social, -- es decir, intenta reunir nuevamente el consenso de la sociedad en un proyecto político que pretende profundizar -- el alcance de la democracia en la vida política nacional y obtener con ello válvulas de escape a la presión que el descontento popular ejerce sobre el sistema político en -- su conjunto.
  
28. La reforma económica y política que se emprende a partir de 1982 tiene como punto de apoyo la reestructuración del marco constitucional de la acción estatal. La reforma -- constitucional refuerza la voluntad histórica del Estado Mexicano de proteger a las clases sociales económicamente desfavorecidas, así se introducen en el texto del artículo cuarto constitucional el derecho a la protección de la salud y el de toda familia a la vivienda.

Las reformas y adiciones hechas a los artículos 25, 26, -- 27 y 28 de la Constitución, reivindican el papel rector -- del Estado en el desarrollo económico nacional, definen -- el concepto de economía mixta, circunscribiéndolo a la -- convivencia de los sectores privado, público y social y --

limitando la injerencia estatal a las áreas prioritarias y estratégicas, constitucionalizan algunos instrumentos de política económica como son la planeación democrática, el control de precios, la regulación del abasto y los -- subsidios, finalmente, se refuerza el esquema económico protector al instituirse la protección al consumidor como obligación estatal.

28. La voluntad estatal de garantizar la vigencia del Estado Social ha quedado manifiesta en las reformas constitucionales promovidas y que se citan en el numeral anterior, dichas reformas refuerzan el contenido programático de nuestra Constitución que no se traducen en forma inmediata, y dentro de nuestra compleja y crítica situación económica, en el aumento de los niveles de vida de la población.

La actividad estatal en materia social se ha concentrado en la construcción de vivienda y en el aumento de la cobertura de las instituciones de salud, a través de la -- construcción de nuevas instalaciones hospitalarias. La acción social del Estado mexicano se ha concretado a ejecutar medidas paleativas que supriman los efectos más negativos de la crisis, más aún cuando la política de reordenación económica instrumentada actualmente ha descansado en el sacrificio de los sectores medios y populares - de la sociedad, reduciendo sus niveles de vida, como con

secuencia de la pérdida del poder adquisitivo del salario y la acentuación del fenómeno inflacionario en los últimos cinco años.

29. El nuevo modelo de desarrollo, delimitado en forma primitiva por los instrumentos de política económica y la reforma jurídica, oquestados entre 1982 y 1988 y que han dado forma al llamado "Cambio Estructural", han pretendido, dentro de una profunda crisis económica, racionalizar la función económica estatal y reorientar el aparato productivo nacional sin variar, al menos formalmente, la vocación democrático-social del Estado mexicano.
  
30. La superación de la crisis económica actual y los esfuerzos por orientar el aparato productivo nacional a los nuevos procesos industriales, que la reestructuración del capitalismo mundial requiere en una era de creciente tecnologización, necesitan del aumento de los niveles de bienestar social, de lo contrario, la viabilidad del sistema político se vería seriamente amenazada.
  
31. El nuevo modelo de desarrollo, determinado por la crisis económica actual, descansa parte de su estructura, en especial en lo que a política industrial se refiere, en dos ideas que parecen ser contradictorias.
  - a) La necesidad de conservar la planta productiva y fomentar su crecimiento para conservar y crear empleo.

- b) La eficientización de la planta productiva nacional, a través de un programa de reconversión industrial, que pretende introducir nuevas tecnologías y procesos que incidan en la obtención de mayores índices de calidad para aumentar la competitividad de los productos mexicanos en el mercado internacional.

La contradicción de plantea al preguntarnos cómo se pueden conservar y crear empleos al formularse un nuevo modelo industrial y de apertura comercial que seguramente aniquilará a la pequeña y mediana industria nacionales y limitará, merced al proceso de tecnologización, el aumento de la planta laboral de la industria mexicana, supeditándolo a la viabilidad, en nuestro suelo, de los proyectos trasnacionales.

La funcionalidad del proyecto económico modernizador no puede constatarse a corto plazo, la crisis económica nos obliga a plantear nuevas soluciones a problemas recurrentes, el "Cambio Estructural", es el primer eslabón de la cadena de reordenación económica que se construye para alcanzar el desarrollo nacional. Aún así sus primeros efectos plantean ya cuestionamientos y problemas importantes:

- a) La apertura comercial mexicana reorientará la economía nacional que devendrá exportadora fundamentalmente pero implicará necesariamente la supresión o



disminución de barreras arancelarias, con el consecuente peligro para el mercado nacional de quedar cautiva de la producción extranjera, a través de la acción directa de los monopolios transnacionales, - más aún, si la reconversión industrial no se llevara a cabo exitosamente.

b) La reestructuración del aparato productivo nacional, determinada por la reducción de la intervención estatal en el sector industrial de la economía y la retracción de la planta industrial privada, ambas consecuencia de la crisis, han producido inevitablemente el desempleo sin que el esquema reordenador haya logrado suprimir totalmente el efecto social y económicamente negativo de la desocupación. De ello da testimonio la aparición y crecimiento de la economía subterránea, en la que son actores permanentes miles de desempleados.

c) La informalización creciente de la economía imposibilitará al Estado mexicano a plantear, en términos de equidad, una política fiscal que le permita financiar el aumento de los niveles de bienestar de la población.

32. La búsqueda del Estado Mexicano de una alianza con los grandes capitales nacionales y extranjeros conlleva peligros para la sobera-

nía nacional que pueden en los hechos, rebasar e incluso - hacer nugatorio el marco conceptual jurídico-económico redefinido por la reforma constitucional de 1983, especialmente en lo que se refiere a la materia de monopolios. En este orden de ideas la presencia estatal en la economía, - en las áreas prioritarias y estratégicas, revista fundamental importancia para la conservación del Estado Social de Derecho mexicano.

33. La instrumentación del nuevo modelo de desarrollo económico entraña dos problemas fundamentales para la Democracia Social Mexicana:

- a) La racionalización de las funciones económicas estatales a través de normatividades técnico-económicas y técnico-jurídicas de creciente complejidad, implica necesariamente la tecnocratización del gobierno nacional y con ella el nacimiento de una profunda -- contradicción en el seno de nuestro sistema político: gobierno tecnocrático y gobierno democrático pueden llegar a ser antitéticos.

En el gobierno tecnocrático, el protagonista es el - experto, y no el ciudadano común. El gobierno democrático en su forma más pura o directa se apoya en - que sean todos los ciudadanos quienes tomen todas -- las decisiones de trascendencia para la vida política nacional, mientras en la tecnocracia son sólo --

unos cuantos "iniciados" los que pueden tomar tales decisiones.

En realidad ambos esquemas conviven en forma más o menos eficiente, ya que dentro de la democracia representativa es el ciudadano quién, a través de su voto, decide que grupo de técnicos y políticos desea que tomen las riendas del gobierno.

La antitesis surge cuando el ideal tecnocrático, pese a la certeza y precisión técnica de sus prescripciones, no se identifica con las aspiraciones populares. Las presiones que surgen entonces entre el ideal técnico y el ideal político, que trata de encarnar la voluntad popular, acrecientan las tensiones de un sistema político de por sí sobrecargado por las crecientes demandas de una sociedad cada vez más compleja.

- b) La democracia moderna encuentra su fundamento en un modelo social policéntrico o poliárquico, en ella existen diversos centros de poder, por ello debe ser forzosamente pluralista. En una sociedad verdaderamente plural la lucha por el poder político implica el debate de distintas fuerzas ideológicas. Frente a la pugna ideológica que se desarrolla en el seno de la sociedad el Estado debe asimilar las propuestas viables, como medio de legitimación y como estra

tegia de debilitamiento de las fuerzas políticas que le son antagónicas o contrarias.

Los gobiernos tecnocráticos que aspiran a la unanimidad o se piensan poseedores de la verdad absoluta, - corren el riesgo de caer en un autoritarismo que la sociedad moderna rechaza enérgicamente.

Los gobiernos democráticos que respetan el pluralismo y atacan los problemas nacionales bajo esquemas - de concertación garantizan y fortalecen su legitimidad. El Estado Social, sólo puede ser viable en esta última clase de Estados.

34. Dentro del modelo democrático pluralista mexicano, el futuro y alcance del Estado Social de Derecho puede observarse a través de tres posiciones ideológicas concretas:

a) El Populismo Socialista:

Encuadra el Estado Social dentro de un proyecto político neopopulista, que pretende organizar a los sectores populares más afectados por la crisis económica que padecemos. Postula básicamente el regreso al esquema de gobierno Cardenista, efectivo en su momento histórico pero ya superado por la realidad social. La instrumentación de tal proyecto redundaría en la redefinición de un presidencialismo fortalecido por la posibilidad de movilizar masas y ser el

aparente detentador del apoyo popular y con ello la pretensión de convertirse en el beneficiario único de la legitimidad, se produciría así la actuación ilimitada de un autoritarismo presidencialista, hoy rechazado por la sociedad y, por lo tanto, poco provechoso para el bienestar de la nación.

Se materializaría seguramente, un modelo económico que privilegiaría la intervención estatal en la economía bajo renovados esquemas de inversión pública, con el objeto de lograr el pleno empleo, y con él, el aumento de la demanda de bienes y servicios y la apariencia de un desarrollo económico que en el mediano plazo mostraría sus inconvenientes y profundizaría la crisis económica. Por lo demás, no puede ser viable, dentro de los cauces políticos institucionales, un proyecto político cuyo basamento ideológico es, fundamentalmente, el fomento del rencor social.

b) Neoconservadurismo Mexicano:

Preconiza el cese absoluto de la intervención estatal en la economía y el regreso al sistema de libre mercado. De corte empresarial e influenciado poderosamente por el clero mexicano, pretende retroceder a épocas históricas, afortunadamente ya superadas, a postular la necesidad de encontrar una nueva vi-

gencia al Estado guardián o gendarme y el desmantelamiento absoluto del Estado Social de Derecho.

El proyecto neoconservador aglutina a los sectores medios de la sociedad y a la alta burguesía, su viabilidad parece ser mínima en la realidad, sin embargo no sería permisible dejar de lado algunos factores que han favorecido su surgimiento y hasta su posible fortalecimiento en el futuro, ya que:

- i) Ha manejado e introducido en la sociedad, particularmente en los sectores medios la idea de que el culpable único de la crisis económica que padecemos es el Estado mexicano y el burocratismo y corrupción intínseca que dice le caracteriza. Plantea además, la necesidad de un relevo histórico en la conducción del Estado, debiendo detentar el poder político aquellos que velen mejor por el "bien común".
- ii) Difunde con gran efectividad sus orientaciones a través de los medios masivos de comunicación, pese a las reglamentaciones y controles estatales existentes.
- iii) Acrecienta cada día más su aparato de reproducción ideológica al aumentar constantemente la

capacidad instalada de los centros educativos privados, en todos los niveles de estudio y, mediante el fomento al descrédito de la educación impartida por el Estado.

iiii) Su aliado irreductible, el clero, es eficaz - propagador de la ideología neoconservadora y antiestatal al ser el detentador del monopolio de las conciencias de los católicos mexicanos.

#### C) Nacionalismo Revolucionario

Oscila entre posiciones de centro-derecha y centro-izquierda, actualmente se puede ubicar en el centro derecha aunque formalmente se define como centro-progresista. Pretende defender la vigencia del Estado Social y emprender a la vez la reestructuración de nuestro modelo de desarrollo. El "Cambio Estructural", como se ha bautizado al proyecto económico-político por él emprendido, se ha traducido en el sacrificio y reducción de los niveles de vida del pueblo mexicano. En realidad ninguna corriente ideológica o partido podría garantizar la instrumentación de un proyecto económico en el que se obtuvieran niveles de bienestar óptimos, mas aún sería difícil borrar la presencia de estrecheces y sacrificios económicos para las clases sociales menos favorecidas.

En la cima del poder político, pero con una legitimidad cuestionada y un discurso político que requiere urgente renovación, el nacionalismo revolucionario enfrenta el reto y la gran responsabilidad de conducir al país, con la impostergable necesidad de aumentar los niveles de bienestar y lograr el desarrollo económico dentro de un esquema de gobierno respetuoso de la ley y las libertades ciudadanas.

35. La comunidad internacional y dentro de ella, México, se encuentra inmersa en la incertidumbre, a la fecha no parece haber soluciones concretas y verdaderamente viables a la compleja situación económica que vive el mundo.

El futuro del Estado Social en un escenario político y económico de creciente complejidad, es incierto, la nación mexicana reclama hoy su conservación para continuar con su rumbo histórico por la senda del desarrollo económico.

36. La compleja problemática económica nacional ha determinado decisivamente la crisis del intervencionismo estatal, nuestro modelo de desarrollo se redefine, por la fuerza de los hechos y, se orienta al fomento de la actividad industrial y comercial privada aunque se pretende conservar el papel rector del Estado y su vocación por la Justicia Social. Habremos, seguramente de constatar en el futuro, si de acuerdo a nuestra realidad político social y dentro



de un proyecto modernizador, pueden convivir el capitalismo en reestructuración y nuestro Estado Social de Derecho, con las características que lo particularizan.

Es, sin embargo indudable que el privilegio del sector empresarial, en un escenario político en donde están plenamente identificadas tendencias y orientaciones políticas y, dentro de un esquema que empieza a redefinir los parámetros tradicionales de legitimidad, hace peligrar la ubicación -- del centro ideológico del Estado mexicano.

37. A nuestro modo de ver, la vigencia plena en México de la forma de gobierno democrático-social depende:

a) De la Observancia cabal de los valores democráticos, que Norberto Bobbio delinea con toda precisión en su clásico ensayo sobre el futuro de la democracia:

i) El predominio de la tolerancia y la consecuente supresión del fanatismo, es decir, la creencia ciega en la propia verdad, y en la fuerza capaz de imponerla.

ii) El respeto al orden jurídico, por que sólo donde las reglas son respetadas, el adversario de ja de ser un enemigo que debe de ser destruido y, se convierte en un opositor que puede en el futuro sustituirnos, si la voluntad popular -- así lo determina.

- iii) La renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio de la mentalidad y la manera de vivir.
- iiii) En la presencia del ideal de fraternidad sin el que no se puede explicar la existencia del Estado Social.
- b) De la adopción de un modelo de desarrollo que comprometa y distribuya equitativamente, entre los distintos sectores sociales, la carga de la crisis económica que padecemos.
- c) De la reestructuración de los parámetros de pago de la deuda externa que nos agobia y, su replanteamiento como un problema que atañe a deudores y acreedores y que influirá, en forma definitiva, en la conservación de los sistemas políticos democrático-sociales del continente que necesitan, hoy más que nunca, recuperar los niveles de bienestar social perdidos.
- d) Si estamos inmersos en un proceso de reacomodo de las fuerzas capitalistas, con todo lo que ello implica: nueva división internacional del trabajo, reacomodo de fuerzas políticas, reestructuración de los aparatos productivos, replanteamiento de modelos de desarrollo, etc., necesitamos inmiscuirnos en esos cambios con conciencia plena de nuestra realidad so-

ciopolítica y con la férrea voluntad de seguir por un camino trazado por nosotros mismos.

- e) De la conciencia plena del sentido de la revolución histórica y social de México, que ha demostrado -- que la soberanía es valor supremo de la nación y -- que el progreso material no tiene sentido sin la -- justicia social.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

1. Abendroth Wolfgang y Lenk Kurt, "Introducción a la Ciencia - Política", Editorial Anagrama, Barcelona, España 1971.
2. Aaron Raymond, "Los Ultimos Años del Siglo", Editorial Emecé, Buenos Aires Argentina. 1987.
3. Andrade Sánchez Eduardo, "La Intervención del Estado en la Economía", Editada por la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, - México. 1986.
4. Andrade Sánchez Eduardo. "Teoría General del Estado", Editorial Harla, Primera Edición, México, 1987.
5. Antología de la Planeación en México, 1917-1985, Tomo 14, - Salud, Educación, Vivienda (1982-1985), Fondo de Cultura -- Económica, Primera Edición, México 1985.
6. Beaud Michel "Historia del Capitalismo", Editorial Ariel, - Segunda Edición. Barcelona, España. 1986.
7. Beveridge William, "Las Bases de la Seguridad Social", bi- biblioteca de la Salud, Fondo de Cultura Económica, Primera - Edición, México. 1987.
8. Bobbio Norberto "La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político", Fondo de Cultura Econó- mica, Primera Edición. México. 1987.
9. Bobbino Norberto, "El Futuro de la Democracia", Fondo de -- Cultura Económica, Primera Edición. México. 1986.
10. Bobbio Norberto, "Diccionario de Política", Siglo XXI, Edi- tores, México 1985, Tomos I, II y Suplemento.

11. Burgos Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, Decimonovena Edición, México 1985.
12. Burgoa Orihuela Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, Decimonovena Edición, México 1985.
13. Carpizo Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1983.
14. Carpizo Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Siglo XXI -- Editores, Tercera Edición, México 1983.
15. Carpizo Jorge "Estudios Constitucionales", UNAM y Gran Enciclopedia Mexicana, Primera Edición. México. 1983.
16. Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio, "Las Empresas Públicas en México", Editorial Miguel Ángel Porrúa, - Primera Reimpresión, México 1986.
17. Casar María Amparo y Pérez Wilson, "El Estado Empresarial - en México. ¿Agotamiento o Renovación?. Siglo XX Editores, Primera Edición. México 1988.
18. Cerruti Horacio. "Ideologías Políticas Contemporáneas", -- editado por Coordinación Humanidades UNAM, Serie Grandes -- Tendencias Políticas Contemporáneas, Primera Edición, México. 1986.
19. Córdova Arnaldo, "La Ideología de la Revolución Mexicana", Editorial Nueva Era, Décimo Cuarta Edición. México. 1984.
20. Córdova Arnaldo, "La Formación del Sistema Político Mexicano", Editorial Era, México. 1985.
21. De la Cueva Mario, "La Ideal del Estado", Editado por UNAM, México. 1986.

22. De la Madrid Hurtado Miguel "Elementos de Derecho Constitucional", Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, Primera Edición. México. 1982.
23. Del Palacio Díaz Alejandro, "Lecciones de Teoría Constitucional", Editorial Claves Latinoamericanas, Primera Edición, México. 1987.
24. "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones", Edición ordenada por la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, y a cargo de Miguel Angel Porrúa Editores, México 1983.
25. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, - Editado por el Centro de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1985, Tomos I y II.
26. Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1856-57, -- Editado por El Colegio de México, México 1957.
27. El Colegio de México, "Historia General de México", Tomos I y II, Tercera Edición. México. 1983.
28. Fernández de Lizardi José Joaquín, "Obras Completas", Editadas por UNAM, México 1982.
29. Friedman Wolfgang "El Derecho en una Sociedad en Transformación", Fondo de Cultura Económica, México 1966.
30. García Cantú Gastón "El Desafío de la Derecha", Editorial - Joaquín Mortiz-Planeta. México. 1987.
31. Garrido Plata Luis Javier "El Partido de la Revolución Institucionalizada" colección "Cien de México", México. 1986.
32. Giscard D'Estaing Valery, "DEMOCRACIA", Editorial Plaza - - Janes, Primera Edición, Barcelona España. 1976.

33. González Casanova Pablo, "La Democracia en México", Editorial Era, 15a. Edición, México. 1984.
34. González Casanova Pablo y Florescano Enrique, "México Hoy", Siglo XXI Editores, Edición, México 1986.
35. González Uribe Héctor, "Hombre y Estado - Estudios Político Constitucionales", Editorial Porrúa, Primera Edición, México. 1988.
36. González Uribe Héctor, "Teoría Política", Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 1982.
37. González Ma. del Refugio, Coordinadora, "La Formación del Estado Mexicano", Editorial Porrúa, México 1984.
38. Guevara Niebla Gilberto, "La Educación Socialista en México (1934-1945)", Ediciones El Caballito, Biblioteca Pedagógica - SEP, Primera Edición, México 1985.
39. Gutiérrez Garza Esthela, Coordinadora "La Crisis del Estado del Bienestar", Editorial Siglo XXI, Primera Edición. México. 1988.
40. Heller Herman, "Escritos Políticos", Alianza Editorial, Barcelona España. 1985.
41. Heller Herman, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, Décima Segunda Edición", México 1987.
42. Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, Primera Edición. México. 1985.
43. Lasalle Ferdinand, ¿Que es una Constitución?. Editorial - Ariel, Traducción de Wenceslao Roces. Segunda Edición. Colección Ariel, Barcelona España. 1987.



44. Loeza Soledad y Segovia Rafael (compiladores) "La Vida Política Mexicana en la Crisis". Editorial de el Colegio de México. Primera Edición. México. 1987.
45. López Villafañe Víctor "La Formación del Sistema Político Mexicano", Siglo XXI Editores, Primera Edición. 1986.
46. "México 75 años de Revolución" Desarrollo Económico, Tomos I y II, Fondo de Cultura Económica, México 1988.
47. "México 75 años de Revolución", Desarrollo Social Tomo I y II, Fondo de Cultura Económica, México 1988.
48. Montalvo Enrique, "El Nacionalismo contra la Nación", Editorial Grijalbo, Primera Edición, México. 1986.
49. Moreno Daniel, "El Congreso Constituyente (1916-1917)", Editado por UNAM, Primera Edición. México. 1982.
50. "Necesidades Esenciales de México", Tomo III "Vivienda", -- COPLAMAR Editorial Siglo XXI, Tercera Edición. México. 1986.
51. "Obra Jurídica Mexicana", Tomos I, II y III, Editada por la Procuraduría General de la República, México 1985.
52. Paolo Biscaretti Di Ruffia, "Derecho Constitucional", Editorial Tecnos, Barcelona España. Tercera Edición. 1987.
53. Paoli José Francisco, "Yucatán y los Orígenes del Nuevo Estado Mexicano", Editorial Era, México 1984.
54. Pereznieta Castro Leonel (Compilador), "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional", Editorial Porrúa, Primera Edición. México. 1987.
55. Perroux Francois, "Las Empresas Transnacionales y el Nuevo Orden Económico del Mundo", Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición. México. 1982.

56. "Planes de la Nación Mexicana", Editado por el Senado de la República, LIII Legislatura, Primera Edición, México 1987.
57. Ramírez Arriaga Manuel, "Ponciano Arriaga: Los Procuradores de Pobres", México, D. F., 1950.
58. Rey Romay Benito, "México 1987" "El País que poerdimos", editorial Siglo XXI, Primera Edición, México 1987.
59. Rodríguez Pratz Juan José, "La Política del Derecho en la -- Crisis del Sistema Mexicano", Editado por UNAM, Primera Edición. México. 1986.
60. Rouaix Pastor, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Editado por el CEN del PRI, México, 1984.
61. Ruiz Massieu José Francisco, y otros, "Derecho Constitucional a la Protección de la Salud", Miguel Angel Porrúa Editores, - México 1983.
62. Sabine George, "Historia de la Teoría Política", Fondo de Cultura Económica, Octava Reimpresión, México 1982.
63. Saldivar Américo, "Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1975)", Editorial Siglo XXI, Quinta Edición, México. -- 1986.
64. "Salvador Alvarado: Pensamiento Revolucionario", Compilación editada por el Gobierno del Estado de Yucatán, Mérida Yucatán 1980.
65. Sánchez Cerdero Dávila Jorge, (coordinador), "La Protección -- del Consumidor", Editorial Nueva Imágen, Primera Edición, -- México 1981.

66. Sayeg Helú Jorge "México Democracia Social", Editado por -- UNAM, ENEP ACATLAN, Primera Edición, México. 1981.
67. Saueg Helú Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicano", - Segunda Edición, Centro de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1988.
68. Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Decimotercera Edición, México. 1985.
69. Serra Rojas Andrés, "Derecho Económico", Editorial Porrúa, - Primera Edición, México 1981.
70. Serra Rojas Andrés, "Ciencia Política", Editorial Porrúa, -- Edición, México 1985.
71. Serra Rojas Andrés, "Problemas Políticos del Mundo Moderno", Octavo Editado por la UNAM, México 1985.
72. Schmitt Carl, "Teoría de la Constitución", Editora Nacional. México. 1981.
73. Silva Herzog Jesús "Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana", Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera -- Edición, Biblioteca Joven, México. 1984.
74. Soberón Acevedo Guillermo y Otros, "La Salud en México: Testimonios 1988" Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1988.
75. Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Decimonovena Edición. México. 1983.
76. Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, México. 1983.
77. Tiger E. Michel y Levy R. Madelaine. "El Derecho y el - - Ascenso del Capitalismo", Editorial Siglo XXI, Segunda Edición. México. 1981.

78. Touchard Jean "Historia de las Ideas Políticas", Editorial Tecnos, Décima Quinta Edición. La Reimpresión. Barcelona - España. 1985.
79. Valdés Diego. "La Constitución Reformada", Editado pro el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición. México 1987.
80. Valdés Diego y Rufz Massieu José Francisco, "Nuevo Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, Primera Edición. México. 1985.
81. Villa Aguilera Manuel, "¿A quien le interesa la democracia en México?. Crisis del Intervencionismo Estatal y Alternativas del Pacto Social", Editorial Miguel Angel Prrúa, Primera Edición. México. 1988.
82. Zarco Manuel, "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857", El Colegio de México, México. 1957.

**BIBLIOGRAFIA      EXTRANJERA**

BIBLIOGRAFIA EXTRANJERA  
(ADDENDA)

1. Bosanguet Nick, "After the New Right", Herneman, London -- England
2. Furniss Norman, "Futures for the Welfare State", Indiana -- University Press, 1985.
3. Harris David, "Justifying State Welfare: The New Right versus The Old Left", Basil Blackwell, New York. 1987.
4. Howe Irving, "Beyond the Welfare State", Shocken Books, New York, 1986.
5. Jordan Bill "Tethinking Welfare", Basil Blackwell, New York, 1987.
6. Room Graham, "The Sociology of Welfare - Social Policy - - - Statification and Political Order-", Basil Blackwell, Oxford England, 1986.

**ARTICULOS CONSULTADOS EN PUBLICACIONES**

**PERIODICAS**

## ARTICULOS CONSULTADOS EN PUBLICACIONES PERIODICAS

1. Aguilar Camín Hector, "La Transición Mexicana", Nexos, Año XI, Vol. 11, Número 124, México Abril 1988, pp. 21a.
2. Alvater Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?", Estudios Políticos No. 1, Vol. 2, Nueva Epoca, México 1983.
3. Arguedas Sol, "El Neoliberalismo Us. "Estado de Bienestar" Estudios Políticos, Número Especial, México 1984, pp. 41 a 49.
4. Arguedas Sol, "El Estado de Bienestar y la Social Democracia", Estudios Políticos, Número Especial, México 1984, -- pp. 65 a 86.
5. Canto Manuel y Javier Rojas, "Iglesia y Derecha en México", El Cotidiano, México, Julio-Agosto de 1988, Año 4, Número - 24, pp. 83 a 88.
6. Faya Viesca Jacinto, "Planificación y Estado Social de Derecho", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 2, México Abril-Junio 1981, pp. 57 a - 68.
7. Karol K. S. "La URSS de Gorbachov", Nexos, Año X, Vol. 10, Número 119, México, Noviembre 1987, pp. 37 a 50.
8. Krause Enrique, "El Experimento del Padre Cárdenas", Revista Vuelta No. 124, Año XI, México Abril 1987, pp. 24 - 33
9. Leonardo de, Ramírez Patricia, "Los Cuadros de la Derecha", El Cotidiano, México, Julio-Agosto de 1988, año 4, número - 24. pp. 89 a 94.



10. Luna Matilde, "Los Empresarios y el Régimen Político Mexicano", Estudios Políticos, Nueva Epoca, Vol. 3, México Enero-Marzo, 1984, Número 1, pp. 28 a 34.
11. Perrotini H. Ignacio y Eduardo Vega L., El "Estado Providencia" y la Crítica Neoliberal, Estudios Políticos, Nueva Epoca, Vol. 4, México Abril-Septiembre 1985, Número 2 y 3
12. Puga Cristiana, "Los Empresarios Mexicanos ante la catástrofe", Estudios Políticos, Nueva Epoca, Vol. 3, México, Enero-Marzo 1984, Número 1. Pp. 47 a 57
13. Segovia Rafael, Meyer Lorenzo, Oñate Santiago, Pereyra Carlos, Monsivais Carlos, Woldemberg José, "La Reforma Democrática", nexos, año X, Vol. 10, Número 117, México, Septiembre 1987, - pp. 21 a 34.
14. Tello Macías Carlos, "El Estado y la Economía Mexicana", Revista Nexos No. 128, México Agosto de 1988, Año XI, Vol. 11 - pp. 25 a 30.
15. Valdés Ugalde Francisco, "¿Hacia un nuevo liderazgo socio-político?, Ensayo sobre la convocatoria social de los Empresarios", Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Volumen V, número 15, Septiembre-Diciembre, México 1987.
16. Pérez Fernández del Castillo Germán, "Corporativismo, Democracia y Poder en México", Estudios Políticos, Nueva Epoca, Vol. 4, México Enero-Marzo 1989, Número 1, pp. 5 a 13

L E G I S L A C I O N

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - a) Edición Comentado por Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.
  - b) Edición Concordada, por el Lic. José Martínez Lavin, - México 1987, Publicada CEN del PRI.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa, 18a. Edición, México 1987.
3. Ley Federal de Vivienda, Colección Porrúa, Séptima Edición, México 1986.
4. Ley Federal de Entidades Paraestatales, Colección Porrúa, - México 1987.
5. Ley de Planeación, Colección Porrúa, México 1987.
6. Ley Federal de Salud, Colección Porrúa, México 1987.
7. Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, Contenida en la compilación legislativa que bajo el título de - Constitución Política Mexicana, publica Ediciones Andrade, - S. A.
8. Ley Federal del Trabajo, comenta-o por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Editorial Porrúa, 57a. Edición, México, 1988.
9. Ley del Seguro Social, comentada por Javier Moreno Padilla, Editorial Trillas, 11a. Edición, México 1988.