

CAPITULO XLIII

LA ESTABILIDAD POLITICA DE MEXICO: NUESTRO TIEMPO

193. Presiones reaccionarias y consolidaciones revolucionarias

Muy significada fue —ya lo veíamos—³⁵² la obra de gobierno que, para la evolución social de México, llevara a cabo la administración de Lázaro Cárdenas; su política anti-imperialista y profundamente nacionalista se dejaría llevar demasiado, empero —¡y eh aquí, quizá, su error!— por fórmulas y, aun, terminología, que darían en relacionar un tanto al suyo con los regímenes de gobierno que derivaban directamente del socialismo soviético, y que tan románticamente parecían seducir al mundo entero en aquel entonces. Y aunque ésta no representó nunca la postura de su administración:

“No hay, pues, en México un gobierno comunista —llegaría a expresarlo él mismo ante los arrebatos expropiatorios—; nuestra Constitución es democrática y liberal, con algunos rasgos moderados de socialismo en sus preceptos, que norman la propiedad territorial principalmente, para fines de restitución, y a los mandatos que se refieren a las relaciones entre el capital y el trabajo, que no son, ni con

(352) Supra núm. 187.

JORGE SAYEG HELÚ

mucho, más radicales que las de otros países democráticos y aun de algunos que conservan instituciones monárquicas”,

sí habría de ser suficiente para que la intensidad, y hasta cierto punto radicalidad de su política, hubieran de moderarse un tanto desde los dos últimos años de su gobierno.

No quiere ello decir, sin embargo, que a partir de la segunda mitad del año de 1938 hubiera de borrarse la colosal obra revolucionaria que se venía realizando, ni mucho menos; ello tan sólo significa que después de la llamada “segunda revolución del presidente Cárdenas”, y ante las presiones de la reacción nacional e internacional, presta a obstaculizar, como de costumbre, los esfuerzos progresistas de nuestro pueblo, las nuevas conquistas revolucionarias habrían de ser limitadas un tanto a fin de poder consolidar las ya hechas. Y aunque a partir de estos dos últimos años se promulga, entre otras, la Ley de la Industria Eléctrica, así como un reglamento que consagraba importantes franquicias sociales a las sociedades cooperativas, habría de ser disminuida, otro tanto, la intensidad de los repartos agrarios; y no podría evitarse, tampoco, la organización de la reacción que, a través de un nuevo partido político: Acción Nacional (P.A.N.), pretendería revivir superadas y anquilosadas estructuras, para tratar de ejercer, fundamentalmente, una decisiva influencia en la preparación de las elecciones vecinas.

El Partido Acción Nacional, surgió, es verdad, de manera fundamental, como reacción de los grandes y fuertes intereses: de los intereses privilegiados, en contra de la política redentora del humilde, que había seguido el gobierno revolucionario de la República. Fundado en septiembre de 1939 por el licenciado Manuel Gómez Morín, marca el renacimiento organizado del grupo conservador, integrándose, en consecuencia, por los afectados con la política progresista del gobierno: latifundistas, hacendados, banqueros y algunos políticos rechazados; y, sobre todo, por todos aquellos empeñados en defender los derechos de la iglesia católica, supuestamente afectados por las leyes del país; es decir, por quienes trataban, por ende, de continuar la misma línea de los conspiradores de Tacubaya en el siglo XIX, y por los cristeros que parecían no cejar, aun, en su empeño por superponer a los del Estado y la Nación, los intereses eclesiásticos:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Desde el siglo pasado, con la promulgación de la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, de la Constitución de 1857 y de la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia del 12 de junio de 1859, surgieron movimientos y grupos en oposición a las disposiciones que abolían los derechos de la Iglesia Católica en México. Con la promulgación de la Constitución de 1917, la lucha se hace más abierta, hasta derivar en 1926 —con la expedición de la Ley Calles— en la rebelión cristera”.

En este mismo sentido se había formado, poco antes aun, la Unión Nacional Sinarquista, con treinta y siete socios fundadores, y bajo la idea primordial de borrar las huellas de —como ellos mismos los llamaron— “los gobiernos ateos”:

“Sostenían que desde Gómez Farías y Juárez, pasando por Plutarco Elías Calles hasta Lázaro Cárdenas, el país había vivido en continuo desorden. De ahí la teoría central del sinarquismo: establecer el gobierno, el orden y la autoridad”;

y su finalidad no era otra que el implantamiento de —según ellos mismos decían, también— un “nuevo orden cristiano”. Sin embargo, su programa de acción, se inspiró absolutamente en el del Nacional Socialismo alemán, en tanto fue más de carácter político que electoral, y su destino no habría de ser precisamente el del triunfo, por más que llegase a aglutinar a cerca de diez mil afiliados.

Y a fin de superar ello un tanto, fue que, de manera puntual, hubiera de surgir Acción Nacional. En dicho Partido se identificaban, nueva y absolutamente, todos los intereses privilegiados,³⁵³ para tratar de dar la gran batalla al progreso. Su objetivo principal fue un repudio total al intervencionismo estatal, pretendiendo rescatar un tanto las empolvadas tesis individualistas decimonónicas:

(353) Constituido el 15 de septiembre de 1939, el P.A.N. nació de una idea que se gestó en el despacho del licenciado Gómez Morín, en el Banco de Londres y México, bajo la consigna de: “¡Hay que mover las almas!”.

JORGE SAYEG HELÚ

“El P.A.N. asume, efectivamente —leemos en un muy completo estudio publicado sobre la realidad de los partidos políticos en México—, la continuación de la lucha de la Iglesia contra el Estado en México, incorporando los motivos de protesta, los principios a cuyo rededor cimentaba esa lucha, defendiendo los mismos derechos y, por lo tanto, fundamentándose en los mismos planteamientos.

Son por lo tanto la libertad de enseñanza; los derechos de la familia; el derecho a la propiedad; la libertad de creencias, de expresión y de asociación; derechos derivados de las libertades esenciales del hombre, del principio de la dignidad de la persona humana y por tanto de la primacía del individuo ante el Estado, los postulados, y principios que el PAN incorpora en el momento de su surgimiento o, alrededor de los cuales se integra y estructura para convertirse en su defensor, por ser precisamente el momento en que esos derechos eran impugnados por la intervención del Estado”.

Ello mismo haría que, desde un principio, Acción Nacional se apartase de las masas y apoyase su doctrina política, casi exclusivamente, en una postulación de la moral y del derecho que ha venido degenerando en tratar de ganar adeptos a base de capitalizar en su favor los vicios y errores —“errare, humanum est”— del Partido de la Revolución. Es inconcuso, sin embargo, que hubo de representar una significada reacción a la política cardenista —“no como oposición a esta considerada como fenómeno aislado, sino como una continuación trans-histórica del partido conservador”—, que no dejaría de influir en el desarrollo de los sucesos inmediatos.

La batalla por la sucesión presidencial, en efecto, hubo de presentar características inusitadas; varios, y de la más variada ideología, fueron quienes pretendieron saltar a la palestra política, a fin del indefectible reemplazo de Cárdenas al frente de los destinos patrios. Las fuerzas de “derecha”, descontentas con la política cardenista, y reaccionarias todas ellas, hubieron de apoyar la candidatura del general Juan Andrew Almazán, salido de las filas de la Revolución, a la que ahora traicionaba encabezando el movimiento que trataría de desviarla de manera absoluta. Las izquierdas mostraban simpatías por el general Francisco J. Múgica, a quien pretendían llevar a radi-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

calizar y extremar la obra de la Revolución Mexicana, aprovechando los muchos logros del régimen cardenista. Unas y otras se olvidaban, sin embargo, de que nuestro movimiento reivindicador no podía, ni debía, seguir ninguno de ambos polos; su línea era la que se venía trazando él mismo, con base en los dos grandes movimientos sociales que lo precedieron, y que habían hecho que, desde nuestra primera insurgencia, la meta de México hubiese de ser la justicia social dentro de un marco de libertad; es decir, y actualizando un tanto dicho pensamiento, que la libertad política no podría existir sin la independencia económica, y que ésta, a su vez, sería pura ilusión sin el presupuesto de aquélla. Y si con Almazán las grandes mayorías quedaban excluidas de los beneficios de dicha incontrovertible dualidad, con el general Múgica no era poco el riesgo que se corría en el sentido de que por procurar y asegurar la independencia económica de los mexicanos, fuese a sacrificar un tanto las libertades políticas que nuestro pueblo hubiera refrendado en la Carta de 1917; pues aunque el propio Múgica había sido, como dejamos apuntado ya,³⁵⁴ uno de los más significados diputados constituyentes del Congreso que la elaboró, no representó en él, como también hubimos de dejar indicado oportunamente, sino la corriente más radical del mismo, habiéndose caracterizado por haberla encabezado, y por haberse sabido conquistar, por méritos personales, el calificativo del más radical y extremista entre todos los legisladores que integraron tan augusta asamblea constituyente; y no habían sido pocas las ocasiones en que hubiera de ceder a la mayoría y moderar un tanto sus proposiciones.

Natural era, dados estos antecedentes, que ambos presumibles extremos fuesen rechazados, y que el candidato que hubiera de postular entonces el partido de la Revolución fuera una persona un tanto moderada; revolucionaria, desde luego, pero sin haber alcanzado hasta esos momentos el relieve de ninguno de los otros dos precandidatos: el también general Manuel Avila Camacho.

Nacido en Teziutlán, Pue., en 1896, y habiendo sido llamado por el presidente Cárdenas para desempeñar, durante su mandato, el cargo de Secretario de Guerra y Marina, el general Avila Camacho llegaba, pues, al gobierno de la República, tratando de conciliar a todas las opiniones y a todos los sectores bajo un solo impulso: el de México,

(354) Supra núms. 150 y 153.

JORGE SAYEG HELÚ

que no admitía sino un camino —y permitásenos insistir—: libertad con justicia social. A seguirlo habría de dedicar sus mejores esfuerzos; comenzaría por reunir a los ex-Presidentes: Calles, De la Huerta, Cárdenas, Ortiz Rubio, Rodríguez y Portes Gil, para, con ello, sellar la política de unificación nacional que había emprendido. Su moderatismo, empero, no habría de ayudarle mucho, pues aunque muy buenas eran sus intenciones,³⁵⁵ aquellos que trataban de desviar el camino de la Revolución Mexicana —los eternos reaccionarios—, hubieron de presionar más intensamente, todavía, a fin de tratar de echar por tierra la política de acercamiento nacional que don Manuel emprendiera desde un principio. Comenzarían por aprovechar la declaración pública que el Presidente Avila Camacho hiciera en pos de tan noble y generoso objetivo, en el sentido de que él era “creyente” y de que su gobierno trataba de realizar la unidad nacional, “para capitalizar esas expresiones en su favor y empezar a realizar una obra de penetración en todos los sectores del gobierno por cuantos medios hábiles estaban en sus manos”.

“El clero católico mexicano —nos informa un tanto apasionadamente, quizá, sobre este particular, el profesor Romero Flores, diputado constituyente que fuera al Congreso de 1916-1917—,³⁵⁶ que es quien primero aprovecha las flaquezas de los gobernantes, empezó a actuar como en épocas no sólo de la dictadura de Porfirio Díaz, sino peores que las del imperio de Maximiliano y de la dictadura Santanista. Se importaron clérigos de todas las nacionalidades: españoles, franceses y hasta norteamericanos, los cuales están posesionados, desde entonces, de los mejores curatos, vicarías y congregaciones religiosas; se desató una fiebre en la construcción de templos, multiplicándose éstos en todas las ciudades, barrios y colonias, exprimiendo los bolsillos del pueblo para cooperar a construcciones costosísimas; so-

(355) Casi todos los biógrafos y quienes se han ocupado del análisis de su gestión gubernamental, coinciden en señalar las excelentes prendas personales que adornaban a don Manuel Avila Camacho: “un gran amigo, de maneras corteses y educadas, ponderado y medido en sus determinaciones; todo un caballero, según lo designaban muchos de sus amigos”.

(356) Jesús Romero Flores: *Anales de la Revolución Mexicana*, III, págs. 153 y 154.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

pretexto de la escasez y de presupuesto para abrir escuelas oficiales, se otorgó y se ha venido otorgando licencia ilimitada para la apertura de escuelas confesionales, no colocando al frente de ellas a hombres de paja o a personas ineptas para la enseñanza, sino, de plano, dirigidas y explotadas por los miembros del clero de distintas congregaciones católicas; el culto público volvió a aparecer no solamente en los miserables poblados, sino en ciudades de importancia; las peregrinaciones a la Villa de Guadalupe empezaron a efectuarse con mengua de las leyes sobre culto público, concurriendo millares de fanáticos seducidos por quienes ven en estos actos tres cosas: una fuente de ingresos estupenda, un alarde de fuerza en contra de la ley y una burla a los hombres del gobierno, que debieran hacer cumplir la ley.

La llamada unidad nacional proclamada por el Presidente Avila Camacho, no consistió, como debiera ser, en que todos los mexicanos se unan en torno de la Constitución y de las leyes, sino en que todos los hombres se unan en el partido de la antipatria, en el bando de los que obedecen la jerarquía romana, al pontífice-papa y a quienes no tienen más ley que las disposiciones del derecho canónico; de quienes, desgraciadamente, son mexicanos por haber nacido en México, pero son súbditos obedientes de una autoridad extranjera”.

Mas a pesar de todo ello, y de la sombra de la intervención extranjera, que no cesaba de amagar a nuestros gobiernos revolucionarios,³⁵⁷ no pocas serían las realizaciones del período avilacamachista. En medio de una situación difícil por demás, ya que México no podía sustraerse a un conflicto mundial de las proporciones de la segunda guerra, no sólo hubo de consolidar gran parte de la magna obra car-

(357) “La supervivencia de México constituye casi un milagro —ha dicho con particular erudición José E. Iturriaga (“Las amargas lecciones del pasado. Divide y reinarás”; Pensamiento Político N° 65) refiriéndose a los dramáticos momentos que al respecto enfrentó México durante el siglo pasado, y que bien podemos hacer extensivos, particularmente, a este episodio de la vida nacional. Todo conspiró para que fuésemos absorbidos por potencias extranjeras”.

denista, sino de emprender una que, aunque no de tan vastas proporciones, no deja de ser significativa.

Fue durante su gestión que se creara la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la de Salubridad y Asistencia; que surgiera el Instituto Mexicano del Seguro Social, al cual ya hemos hecho alguna referencia;³⁵⁸ que naciera la Ley del Impuesto sobre la Renta, y que aparecieran Guanos y Fertilizantes de México, así como el Banco Nacional de Fomento Cooperativo; que desapareciera el sector militar del P.R.M. y se diera una muy acabada forma organizativa al popular, como C.N.O.P.; los programas de caminos y de irrigación continuaron desarrollándose, y en materia de reforma agraria muchos miles de campesinos más habrían de resultar beneficiados con un reparto que excedió a los cinco millones y medio de hectáreas en el sexenio.

Pero la obra más importante, sin duda, realizada durante el período presidencial de Manuel Avila Camacho, fue la que se desarrolló en materia educativa, y en la cual no poco mérito hubo de corresponder a su inteligente, culto y dinámico secretario del ramo: don Jaime Torres Bodet.

“En agosto del año de 1944 —nos informa Romero Flores, también—³⁵⁹ se expidió la ley que obliga a la Campaña Nacional contra el Analfabetismo. La importancia de dicha ley salta a la vista, en un país como el nuestro, en el que en esa época había un 47.88% de analfabetos en la República, es decir, casi la mitad de habitantes de nuestro territorio no sabían leer ni escribir. La Secretaría de Educación Pública organizó esta campaña estableciendo Centros de Alfabetización, nombrando maestros alfabetizadores, imprimiendo millones de cartillas para enseñar a leer y escribir a los niños y adultos, aquéllos cuando no pueden concurrir a la escuela por motivos poderosos.

Se fundó la Escuela Normal Superior con el objeto de formar maestros especializados para atender los cursos

(358) Supra núm. 192.

(359) Jesús Romero Flores; ob. cit., págs. 156 y ss.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de la Enseñanza Secundaria. No obstante que desde el año de 1936 se había fundado el Instituto del Magisterio de Segunda Enseñanza, no fue sino hasta el año de 1942 cuando dicho Instituto quedó convertido en el establecimiento que antes se mencionó, con un amplio presupuesto y con su edificio propio, adecuado a los fines que se propone.

El 19 de marzo de 1945 empezó a funcionar en México el Instituto Federal de Capacitación para el Magisterio. Esta Institución era de urgente necesidad; porque, fundándose constantemente escuelas, por las necesidades demográficas y de culturización y colocándose al frente de ellas personas sin haber hecho la carrera de maestros, era necesario capacitar a dichas personas por medio de cursos, dados por correspondencia, cursos orales intensivos y de cuantas maneras son aconsejables para elevar la cultura y enseñar las técnicas indispensables a quienes abrazan la carrera del magisterio sin la anterior y debida preparación.

Todos los ramos que comprende la Secretaría de Educación Pública: escuelas primarias, rurales, normales, Instituto Politécnico Nacional, escuelas agrícolas, bibliotecas públicas, educación estética, demás organismos de promoción cultural, fueron atendidos; efectuáronse también publicaciones de libros, folletos, revistas y cuanto tiende a agitar constantemente el espíritu del maestro y del pueblo con los impulsos necesarios para su cultura.

El Colegio Nacional se fundó por decreto presidencial del 8 de abril de 1943; sus propósitos han sido sustentar conferencias, cursos y lecciones por nuestros más destacados intelectuales y artistas”.

Obra fundamental de Avila Camacho, y de su Secretario de Educación Pública, como hemos visto ya,³⁶⁰ fue, también, la reforma al artículo tercero constitucional, de 30 de diciembre de 1946, por la

(360) Supra núms. 176 y 181.

cual se suprimió absolutamente la terminología y el pretendido carácter socialista de la enseñanza en México, y que ahora devolvía al artículo, un tanto, su espíritu original; lo completaba, sin embargo, con fórmulas que no fueron manejadas en 1917; y sobre la base de que el criterio que debería orientar en lo sucesivo a la educación...

“debería tender a desarrollar de manera armónica todas las facultades del ser humano y a fomentar en él a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional fincados ambos en la independencia y en la justicia”;

feneían los gobiernos militares y se daba paso a los regímenes civiles que habrían de sucederse en la consecución de las metas revolucionarias, y que principiando, empero, por substituir por el industrial, el desarrollo agrícola del país, habrían de dar lugar a una nueva etapa en la evolución de nuestro pueblo.

194. El desarrollo desequilibrado

La gran preocupación por el desarrollo de la industria nacional, en efecto, habría de venir a substituir, un tanto, a partir de este momento, a la del desarrollo agrícola, que, desde siempre, había sido considerado como el principal renglón de nuestra economía. Deslumbrados ante el espejismo de lo que acontecía en otras latitudes, llegó a juzgarse que en nuestro desarrollo industrial se cifraba, tal vez, el remedio a nuestras seculares carencias, y el país entero se daba a la tarea de vigorizarlo, no sin relegar al segundo plano que hubo de corresponderles consecuentemente, a las labores del campo.

Harto halagüeño, habría de ser, en cierta medida, el resultado que ello nos deparaba; los índices de nuestro crecimiento económico habrían de verse considerablemente aumentados. Una serie de estudios nacionales que se han ocupado del tema —Solís, Cosío Villegas, González Navarro, Padilla Aragón— coinciden con otros varios extranjeros que lo han investigado —Brandenburg, Vernon, Hansen, Tannenbaum—, en señalar lo impresionante que ha sido, a partir de entonces, el progreso económico de México:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“A partir de mediados de la cuarta década —nos señala Hansen con particular acopio de datos—,³⁶¹ la economía mexicana ha crecido a una tasa anual superior al 6 por ciento, un logro al que con frecuencia se ha denominado el “milagro” mexicano. El mantener este ritmo durante treinta y cinco años puede no ser milagroso pero es impresionante, como quiera que se mire.

Como lo demuestran los cuadros siguientes, las realizaciones de la economía mexicana en las últimas décadas han sobrepasado con mucho a las de sus vecinos latinoamericanos; es más, se comparan favorablemente con las cifras de crecimiento de las economías desarrolladas del mundo. Esto es cierto, aunque se usen como base para la comparación los crecimientos de esos países durante las décadas de su más rápida industrialización.

En la séptima década, la economía mexicana continuó mostrando un dinamismo que la distingue de otras grandes naciones del ámbito latinoamericano. . . . Durante los prime-

Región	Período	Producto	Población	Producto per cápita
América Latina				
(Total)	1935-39 a 1954-56	55.2	24.2	25.0
México	1935-39 a 1960-62	79.7	31.4	36.3
Argentina	1935-39 a 1960-62	27.2	20.4	6.2
Brasil	1935-39 a 1960-61	59.6	30.2	22.6
Chile	1935-39 a 1960-62	41.1	22.2	15.5
Canadá	1939 a 1960-62	58.3	23.1	28.6
Estados Unidos	1939 a 1960-62	48.7	16.4	27.7
URSS	1940 a 1960	52.1	4.8	45.1

(361) Roger D. Hansen: *La política del Desarrollo Mexicano*, págs. 7 y 8.

JORGE SAYEG HELÚ

País	Período inicial	Período final	Cambios proporcionales por década		
			Población	Producto nacional neto	PNN per cápita
Reino Unido	1860-69	1949-53	8.0	21.5	12.5
	1905-69	1905-14	11.1	25.0	12.5
Francia	1841-50	1949-53	1.3	15.3	13.8
	1841-50	1901-10	1.9	18.6	16.3
Alemania	1860-69	1950-54	10.1	27.4	15.1
	1860-69	1905-14	11.5	35.6	21.6
Dinamarca	1870-78	1950-54	11.5	30.1	16.7
	1870-78	1904-13	11.3	32.7	19.3
Suecia	1861-68	1950-54	6.6	36.0	27.6
	1861-68	1904-13	6.8	34.8	26.2
Italia	1862-68	1950-54	6.9	18.0	10.4
	1862-68	1904-13	7.0	15.7	8.1
Rusia/URSS	1870	1954	13.4	31.0	15.4
	1870	1913	15.7	27.7	10.4
Estados Unidos	1869-78	1950-54	17.4	41.2	20.3
	1869-78	1904-13	22.3	56.0	27.5
Canadá	1870-79	1950-54	18.3	41.3	19.3
	1870-79	1905-14	17.8	47.1	24.7
Japón	1878-87	1950-54	12.7	42.3	26.3
	1878-87	1903-12	11.6	49.3	33.7

ros ocho años de esa década creció a un ritmo de más de 6.4 por ciento al año; en el mismo período, el promedio latinoamericano estuvo bastante por abajo del 5 por ciento. En suma, ya sea medido en términos de cifras agregadas o per cápita; ya sea que se compare con otros países lati-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

noamericanos o con las economías desarrolladas del mundo; ya se considere la etapa posterior a la cuarta década o las décadas del mayor crecimiento industrial del país de que se trate, el crecimiento económico mexicano durante los últimos treinta y cinco años representa una proeza singular”.

No poco se ha escrito, en efecto, sobre el llamado “milagro mexicano”; mucho se ha ponderado el esfuerzo de nuestro país por haber alcanzado tan altos índices de crecimiento económico, que en tan sólo tres décadas hubieron de tornar urbano e industrial, su aspecto rural y agrícola de otrora:

“...la moderna revolución industrial —afirma González Navarro—³⁶² data del último cuarto de siglo, con la creación de la Nacional Financiera en 1933; con el enorme impulso que dio Cárdenas a la reforma agraria, la nacionalización del petróleo y la creación del Instituto Politécnico Nacional también obra de Cárdenas; el aprovechamiento de la coyuntura de la segunda guerra mundial por el gobierno de Manuel Avila Camacho y con la política de Miguel Alemán”.

El licenciado Miguel Alemán, efectivamente, habría de reemplazar al general Manuel Avila Camacho, al frente de los destinos nacionales. Habiendo desempeñado el cargo de Secretario de Gobernación de éste, a su experiencia personal, llegaría a aunar su deseo de someter al juicio de la opinión pública la síntesis de su programa de gobierno:

“Para el efecto —nos refiere Portes Gil—,³⁶³ auspició una serie de reuniones, que deberían realizarse en el transcurso de su campaña, en cada una de las regiones económicas más importantes del país, en las que los representantes de la industria, de la agricultura, de la banca, etc., aportarían sus conocimientos, experiencias y propusieran soluciones a los problemas regionales y nacionales. Así el señor

(362) Moisés González Navarro: *México: El capitalismo nacionalista*, pág. 240.

(363) Emilio Portes Gil: *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, pág. 791.

JORGE SAYEG HELÚ

licenciado Alemán celebró conferencias de mesa redonda en la mayor parte de las entidades federativas.”

No le sería difícil, de esta suerte, verse favorecido en una elección en la que su principal contrincante fuera, el también licenciado, Ezequiel Padilla. Con Alemán, por ende, el civilismo habría de substituir, al fin, al militarismo.³⁶⁴ Su régimen habrá de caracterizarse, asimismo, por haber sido pródigo en realizaciones, dentro de esa nueva tónica industrialista, pues, que hubo de sacrificar un tanto al desarrollo industrial del país, la evolución agrícola del mismo; por lo que la política alemanista sobre la materia, consistió ya no tanto en dotar de tierras a los núcleos de población que careciesen de ellas, y que durante su gestión alcanzó apenas los 3.845,000 hectáreas repartidas,³⁶⁵ cuanto en la construcción de presas y otras obras de irrigación:

“Diecisiete días después de haber tomado posesión del poder —nos sigue refiriendo Portes Gil—,³⁶⁶ el licenciado Miguel Alemán anunció la inversión de 1,500 millones de pesos en obras de irrigación; estimó que era necesario regar los terrenos agrícolas; construir defensas contra inundaciones, terminar las obras del Río Colorado, las de Delicias, las de la Presa Solís, las del Bajo Río Lerma, las de Autlán, las del Río Mayo. Opinó que la agricultura debía revolucionarse y para ello dictó disposiciones tendientes a que se abrieran nuevas y vastas extensiones de tierra al cultivo del algodón, la caña de azúcar, el maíz, el trigo. Convencido de que México necesitaba producir lo suficiente para bastarse a sí mismo, apoyó decididamente el plan tra-

(364) “Para México —afirma Navarro Bolandi al respecto (*La Revolución Mexicana y su Proceso Evolutivo*, pág. 200)—, se inicia la venturosa etapa de los gobiernos de civiles. Las nuevas generaciones revolucionarias, más cultas y letradas, orientan la política y asumen la dirección del estado. La Revolución Mexicana ha entrado a su edad adulta y ahora exige madurez y estadismo a sus mejores hombres y dirigentes”.

(365) Esta cantidad contrasta absolutamente con los diecisiete millones y medio que repartiera Cárdenas, como hemos visto (Nº 187), o con los diez millones que entregara López Mateos, como habremos de ver (Nº 195).

(366) Emilio Portes Gil: *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, págs. 791 y 792.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

zado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Se iniciaron los trabajos en el Río Fuerte, en la presa de Excamé y Trujillo, en la del Río Sinaloa, en Tehuantepec, en San Quintín, Baja California, en el Río Suchiate, en Guerrero, en Colima, en Michoacán, en Nayarit”.

Fue durante su administración que se creara en consecuencia, y a fin de rescatar para el cultivo amplias zonas áridas, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que empezara a funcionar el día 1o. de enero de 1947. Se estableció, asimismo, la Comisión Nacional del Maíz, que habría de desarrollar importante labor en beneficio de los pueblos de la República; y ante la aparición de la glosopeda, que atacó al ganado vacuno, porcino, cabrío y lanar en varias regiones del país, se creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa. Por otra parte, sería creado también el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; y se construiría la Ciudad Universitaria, que unos años después, y ante el desmesurado crecimiento demográfico, habría de resultar notoriamente insuficiente para dar satisfacción a las crecientes demandas estudiantiles. Y sería, precisamente, dicha explosión demográfica, la que habría de llevar al régimen de Alemán,³⁶⁷ a iniciar, asimismo, una política intensiva en materia de vivienda popular, a fin de procurar a las clases económicamente débiles la manera de adquirir habitaciones cómodas y al alcance de sus recursos; ello se tradujo en la construcción de los primeros multifamiliares.

Sin embargo, y contrastando un tanto con el régimen de Cárdenas, el de Alemán habría de apoyarse ya no tanto en obreros y

(367) Alemán integró su gabinete nombrando secretario de Gobernación al doctor Héctor Pérez Martínez; de Relaciones Exteriores a Jaime Torres Bodet; de Educación Pública al licenciado Manuel Gual Vidal; de Hacienda y Crédito Público al licenciado Ramón Beteta; de Comunicaciones y Obras Públicas al licenciado Agustín García López; de Trabajo y Previsión Social a Andrés Serra Rojas (a quien sustituyó posteriormente el licenciado Manuel Ramírez Vázquez); de la Defensa al general Gilberto R. Limón; de Salubridad al doctor Rafael Pascasio Gamboa; de Agricultura y Ganadería al señor Nazario Ortiz Garza; de Bienes Nacionales al licenciado Alfonso Caso; de Recursos Hidráulicos al ingeniero Adolfo Orive y Alba; de Economía al señor Antonio Ruiz Galindo; de Marina al contralmirante Luis Schaufelberger; así como a los señores Mario Souza, jefe del Departamento Agrario; licenciado Fernando Casas Alemán, jefe del Departamento del Distrito Federal; licenciado Angel González, Procurador del Distrito y Territorios Federales”.

JORGE SAYEG HELÚ

campesinos, cuanto en el sector empresarial; es decir, descansó más en las llamadas fuerzas de derecha, que en la, también llamada, izquierda revolucionaria; y ello habría de ser suficiente para que su **gobierno haya sido tildado de derechista**; y derechistas hayan sido consideradas, en consecuencia, las reformas constitucionales que emprendiera; en particular, la que, con fecha 12 de febrero de 1947, se hiciera al artículo 27, y que ya analizamos un tanto en la parte correspondiente de este estudio.³⁶⁸

Un tanto exagerada nos parece, empero, esta calificación; pues si bien no podemos dejar de considerar, en términos generales, a la “mejoría de los desheredados”, como el objetivo fundamental de la Revolución Mexicana, tampoco podemos pasar por alto el que haya sido, y sea, el “progreso”, otra de sus metas.

Quizá el pecado del alemanismo fue invertir las concepciones; considerar al “progreso” como el objetivo fundamental, relegando a un segundo plano al renglón reivindicatorio:

“Nosotros, los que militamos, los que tenemos el honor de militar en las filas de la Revolución cuya divisa es única y exclusivamente el progreso —decía un encendido alemanista—³⁶⁹ determinado en términos de bienestar para la población que suda para llevar el pan a su casa, no podemos considerar que hay progreso cuando hay un bajo estándar de poder adquisitivo en la población trabajadora”;

y refiriéndose en concreto a la reforma constitucional referida, continuaba:

“El propósito fundamental de la reforma al artículo 27... tiene esos tres aspectos principales: la fijación de la pequeña propiedad ganadera; la garantía a la pequeña propiedad para que pueda obtener el crédito privado, que no puede obtener del Estado para su desarrollo y ayuda

(368) Supra núm. 176.

(369) Intervención parlamentaria de Jesús Aguirre Delgado, a propósito de las reformas al artículo 27 constitucional del 12 de febrero de 1947, en Ramón Víctor Santoyo: *Hechos y Hombres del Parlamento*, pág. 173.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

para fines industriales; la fijación del monto de la parcela. Por esto, por ningún lado, deja de ser estrictamente revolucionaria.”

Se defendía, así, el carácter revolucionario de unos principios y de una reforma constitucional tachada, precisamente, de anti-revolucionaria; pues necesario es sin duda, no dejar de considerar el momento en que se vive; que las circunstancias cambian, y que, efectivamente, el progreso industrial pudiese devenir en el motor mismo de la marcha del país, sin renunciar por ello a su carácter revolucionario:

“...la preocupación del régimen es y así debe ser —seguimos leyendo—, que le interese y le preocupe hacer que la economía de México deje de ser agrícola para convertirse en lo que realmente le corresponde: una economía industrial...”

Mas si efectivamente, y como ya quedó dicho, notable e impresionante era el progreso del país, basado en un desarrollo industrial que olvidaba un tanto la explotación del campo, muy de lamentarse ha sido la unilateralidad de dicho desarrollo; los beneficios que derivaron del referido progreso, hubieron de canalizarse hacia unas cuantas manos, y el país hubo de crecer en forma desequilibrada:

“...la industrialización del país —afirma González Navarro—,³⁷⁰ complicada con la ‘explosión’ demográfica, se ha realizado a expensas de los trabajadores, principalmente de los campesinos, pues los obreros organizados en poderosos sindicatos se han defendido mejor, y en algunos casos han mejorado su situación. Sin embargo, en las grandes ciudades se han concentrado grandes grupos de una actividad económica parasitaria, que constituyen una abundante mano de obra que en cierta forma, anula las ventajas de la legislación social”.

Las innegables bondades de nuestra legislación social, en efecto, habrían de verse un tanto diluidas no solamente en el mar del creci-

(370) Moisés González Navarro: *El capitalismo nacionalista*, pág. 227.

miento demográfico, sino con dicho desarrollo desequilibrado, por más que haya sido durante la época de Alemán —30 de diciembre de 1950— que surgiera la Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica, a fin de complementar el principio constitucional sobre la materia, contenido en el artículo 28, y como una avanzada del segundo párrafo del 131, ante el imperativo de conferir al Ejecutivo Federal, “facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios”; y a pesar de que poco más adelante —9 de diciembre de 1954—; ya durante la administración ruizcortinista, hubiera de ser creado el Instituto Nacional de la Vivienda, como un paso más —y muy largo—, a fin de resolver o atenuar, al menos, el pavoroso problema habitacional.

Durante el gobierno de don Adolfo Ruiz Cortines³⁷¹ —1º de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958— habría de ponerse en vigor el proyecto del seguro agrícola y ganadero; fueron creados, asimismo, los Centros de Bienestar Social y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;³⁷² la asociación de protección a la infancia inició sus actividades, y los desayunos escolares fueron distribuidos por millones. El desarrollo industrial del país continuaba, no obstante, acentuando cada día más, empero, el desequilibrio inicial que hiciera que de él sólo se beneficiara un sector minoritario de la población; concentrando, cada día más también, el ingreso en muy pocas manos, y preocupando sobremanera a los mexicanos todos, y a nuestros enterados economistas en particular, que, con justa razón, no han cesado en deplorar tan crítica situación nacional:

(371) Sucesor en la Presidencia de la República del licenciado Alemán, don Adolfo Ruiz Cortines habría de integrar su gabinete de la siguiente manera: Secretario de la Presidencia, señor Enrique Rodríguez Cano; secretario de Gobernación, licenciado Angel Carbajal; secretario de Hacienda, licenciado Antonio Carrillo Flores; secretario de Relaciones Exteriores, licenciado Luis Padilla Nervo; secretario de Recursos Hidráulicos, ingeniero Eduardo Chávez; de Comunicaciones y Obras Públicas, el arquitecto Carlos Lazo; licenciado José Angel Ceniceros, secretario de Educación Pública; de Salubridad, doctor Ignacio Morones Prieto; de Agricultura y Fomento, Gilberto Flores Muñoz; de la Defensa, general Matías Ramos; de Marina, Rodolfo Sánchez Taboada; de Economía, Gilberto Loyo; de Trabajo, licenciado Adolfo López Mateos; jefe del Departamento del Distrito Federal, licenciado Ernesto P. Uruchurtu.

(372) Las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y Material, que ascenderían durante el mismo gobierno de Ruiz Cortines a la cantidad de tres mil novecientas, en dos mil quinientos municipios, fueron creadas como indispensables organismos de cooperación de los ciudadanos con las autoridades.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“...la economía de México —enfatisa Enrique Padilla Aragón a este respecto —³⁷³ fluctúa constantemente y el desarrollo económico no es estable, no se realiza con un crecimiento estable, sino que la fluctuación priva a lo largo de dicho crecimiento. Sin embargo, ésta no es la consecuencia más grave del desarrollo sin planeación que registra la economía mexicana en las últimas tres décadas y media, sino que uno de sus efectos más desfavorables ha sido la mala distribución del ingreso que se ha concentrado en pocas manos, creándose una gran población que en realidad no disfruta del progreso económico.

Podemos afirmar que la mala distribución del ingreso se expresa en dos fenómenos económicos evidentes y que todo el mundo observa en la economía mexicana:

1º El desarrollo económico que impulsa a la economía mexicana se ha concentrado en extensiones geográficas reducidas del país, creando graves desequilibrios regionales con zonas prósperas a niveles de alto desarrollo económico y zonas deprimidas que sufren las condiciones de atraso de una economía meramente feudal . . . el tremendo crecimiento de las ciudades y el gran número de zonas con un desarrollo ínfimo.

2º El otro fenómeno económico se expresa por el grave desequilibrio estructural que registra la economía mexicana y que se manifiesta en el gran atraso de la agricultura de temporal y por lo mismo de todos los sectores de la población conectados con la misma, frente al crecimiento de las zonas urbanas que son los centros de industrialización.

Veamos cómo se manifiesta la mala e injusta distribución del ingreso.

De acuerdo con Ifigenia M. de Navarrete, que ha estudiado a fondo el problema, México es un país donde el desarrollo económico, a partir de 1940, ha generado una distri-

(373) Enrique Padilla Aragón: *México: Desarrollo con pobreza*, págs. 99 y ss.

bución del ingreso nacional por factores productivos en que las utilidades representan el 26.7%, o sea casi lo mismo o tal vez más últimamente, de lo que ha correspondido a los sueldos y salarios.

Esto sin comentar, ya que resulta realmente monstruoso y desproporcionado, que además de los ingresos por utilidades, los ingresos de propiedad participan en la distribución del ingreso nacional en una proporción muy superior a la tercera parte. Aproximadamente el 70% del ingreso nacional, derivado por utilidades y propiedad, se queda en manos de los empresarios.

Coincido con la señora Navarrete cuando concluye, en su magnífico trabajo sobre la distribución del ingreso, que ‘una mejor distribución del ingreso tiende a provocar un desarrollo continuo, más equilibrado y mejor orientado’.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL, a ‘México le corresponde la distribución del ingreso más desigual; esto se verifica si se considera, por una parte que el ingreso medio del 5% más alto de la población es 32 veces superior a aquel del 20% más pobre y, por otra, que el 50% más pobre recibe solamente alrededor del 15% del ingreso total”.

Sin embargo, y como ya apuntábamos también, han sido varios los autores extranjeros —estadounidenses en su mayor parte— que no han dejado de comentar esta penosa realidad, haciendo aparecer a nuestro país como el paradigma del progreso en América Latina. No deja de ser sintomático al respecto, el título que Howard F. Cline escogió para su excelente estudio sobre etapa tan crucial de nuestra historia: “México, Revolution to Evolution (1940-1960)”. Y es que, durante ella, las inversiones extranjeras amenazaron con adueñarse nuevamente de la economía nacional; trataron de aprovechar un tanto las necesarias facilidades que para ello llegaron a ofrecérseles, en esa, muy justificable obsesión por lograr el acentuado desarrollo industrial de México. Muy presente se hallaba, empero, el amargo pasado histórico del país sobre el particular; y nuestro profundo nacionalismo revolucionario habría de vigorizarse nuevamente, a partir de ahora, para seguir presidiendo la heroica lucha que librábamos en

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

contra de reacciones y presiones, a fin de sacar adelante nuestro programa revolucionario.

195. El gobierno de López Mateos

Efectivamente: un nuevo y vigorizado impulso cobraría la Revolución Mexicana a partir de ese momento. Al carácter austero del gobierno de don Adolfo Ruiz Cortines, hubo de seguir la administración un tanto festiva del licenciado López Mateos,³⁷⁴ a la que, tal vez por ello mismo, tan injusta cuanto indebidamente ha tratado de calificarse de frívola,³⁷⁵ pero que, como significado fundamental, habría de caracterizarse por el decisivo empuje que diera a nuestros más sólidos principios revolucionarios. No quiere ello decir, ni mucho me-

(374) El gabinete del Presidente López Mateos quedó integrado de la siguiente manera: secretario de Gobernación: licenciado Gustavo Díaz Ordaz; secretario de la Defensa Nacional: señor general de División Agustín Olachea Avilés; secretario de Hacienda y Crédito Público: licenciado Antonio Ortiz Mena; secretario de Industria y Comercio: licenciado Raúl Salinas Lozano; secretario de Educación: doctor Jaime Torres Bodet; secretario de Relaciones Exteriores: señor don Manuel Tello; secretario de Salubridad y Asistencia: doctor José Álvarez Amézquita; secretario de Recursos Hidráulicos: señor don Alfredo del Mazo; secretario de Comunicaciones y Transportes: señor ingeniero Walter C. Buchanan; secretario de Obras Públicas: señor ingeniero Javier Barros Sierra; secretario de Patrimonio Nacional: señor licenciado Eduardo Bustamante; secretario de la Marina Nacional: señor almirante Manuel Zermeno Araico; secretario de Agricultura y Ganadería: señor ingeniero Julián Rodríguez Adame; secretario del Trabajo y Previsión Social: señor licenciado Salomón González Blanco; secretario de la Presidencia de la República: señor licenciado Donato Miranda Fonseca; Procurador General de la República: señor licenciado Fernando López Arias (por renuncia de éste, quedó encargado del Despacho el señor licenciado Oscar Treviño Ríos); Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, señor licenciado Fernando Román Lugo; director general de Petróleos Mexicanos, señor ingeniero Pascual Gutiérrez Roldán, director general del Instituto Mexicano del Seguro Social: señor licenciado Benito Coquet; secretario privado: señor licenciado Humberto Romero; jefe del Estado Mayor Presidencial: señor general José Gómez Huerta.

(375) Conveniente es hacer resaltar, sobre este particular, la calificación que hace Torres Bodet de la intrepidez y el sentido deportivo del Estado en López Mateos:

“El hombre que tanta confianza logró inspirarme —recuerda conmovido acerca de su nueva aceptación de quedar al frente de la Secretaría de Educación Pública—, había llegado a la política por caminos difíciles de prever: el deporte, el sindicalismo, la oratoria, el profesorado... Andarín, boxeador, automovilista, orador vibrante, le gustaba el peligro en todo. Y así como los domingos oprimía el acelerador del más rápido de sus autos para desplazarse a más de ciento treinta kilómetros por hora, así quería oprimir también todos los aceleradores de la existencia, en una ansia de ascenso, que sólo pu-

JORGE SAYEG HELÚ

nos, que las administraciones inmediatamente anteriores a la suya se hubieran apartado un tanto de la senda trazada por la Revolución Mexicana, pero, ciertamente destinaron un segundo plano para las cuestiones obrera y agraria, y el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes venían siendo sacrificados por este proceso unilateral de desarrollo.

Aunque no sería muy al principio de su gobierno, prácticamente, que López Mateos hubiera de sacudir al país entero, con aquella comentadísima declaración de que su gobierno era de extrema izquierda dentro de la Constitución, como respuesta a quienes trataban de calificarlo como de centro e incoloro; que muchos no entendieron, y que a muchos más habría de escandalizar, a tal grado, que a partir de ese momento la reacción cobraría nuevos bríos y trataría de obstaculizar la labor de su gobierno, esta declaración a la prensa nacional, efectuada desde la ciudad de Guaymas, Son., en noviembre de 1962, habría de venir a caracterizar los rasgos fundamentales de su gobierno. Y es que ella no fue, así, sino el más franco reconocimiento a nuestro anchuroso cauce constitucional; y pugnar por la extrema izquierda dentro de la Constitución, no es sino tratar de plegarse enteramente a los dictados, fundamentalmente, de los artículos 27 y 123 de nuestra Carta Magna; no significa otra cosa, que la muy generosa y noble pretensión de elevar, con base en la propia Constitución, los niveles de vida de aquellos que no estaban resultando beneficiados con el innegable proceso de desarrollo del país, y que se concretaban, precisamente, en todas las normas tutelares y protectoras de las clases más necesitadas: la campesina y la obrera. Dicha declaración había sido suficiente, empero, para que, en cambio, las clases menos necesitadas: la empresarial y las de altos ingresos, en general, se alarmaran ante el supuesto marxismo del régimen; para que pugnaran por lo contrario; es decir, que el gobierno se plegara hacia la derecha, a fin de que ellas continuaran en el exclusivo usufructo del desarrollo na-

dieron juzgar absurda los timoratos. Porque, excelente piloto, López Mateos sabía muy bien —por lo menos en lo político— el momento en que era indispensable frenar.

En cierto ensayo, habló alguna vez Ortega y Gasset del origen deportivo del Estado. No sé si tendría razón. Lo que puedo afirmar es que el Presidente López Mateos fue un estadista de espíritu deportivo”.

(Jaime Torres Bodet: *La Tierra Prometida*, págs. 189 y 190).

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

cional. Resultado de ello habría de ser, consecuentemente, la creciente fuga de capitales, que obligaría al gobierno a moderar un tanto su ímpetu inicial.

Desde que principió su gobierno, en efecto, Adolfo López Mateos habría de caracterizarlo por los elevados propósitos sociales en los que lo empeñó. Sabiendo que el carácter obligatorio y gratuito que nuestros legisladores constituyentes de 1916-1917 pretendieron para la educación primaria, no había podido cumplimentarse debidamente, tal y como lo disponía el artículo tercero constitucional, por la extrema miseria de las capas más débiles de nuestra sociedad, cuya niñez, si bien disfrutaba de la gratuidad de la escuela, se veía obligada a soportar el elevado costo de los textos, a escasos dos meses de iniciada su administración, habría de hacer nacer otra de nuestras más nobles instituciones sociales: Los libros de Texto Gratuitos.³⁷⁶

“Considerando —reza el decreto de 12 de febrero de 1959, que creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos—, 1º: Que, según lo disponen las fracciones VI y VII del artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Educación Primaria impartida por el Estado —Federación, Estados y Municipios— ha de ser, además de obligatoria, gratuita:

2º Que dicha gratuidad sólo será plena cuando además de las enseñanzas magisteriales los educandos reciban, sin costo alguno para ellos, los libros que les sean indispensables en sus estudios y tareas, circunstancia, esta última, prevista en el apartado 3º del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Educación Pública, de 31 de diciembre de 1941;

3º Que las incidencias con que la situación económica mundial ha venido reflejándose en las escalas de precios del mercado mexicano hacen cada día más oneroso, particularmente entre determinadas clases sociales, el adquirir los libros de texto escolares;

(376) “La Constitución General de la República establece en su artículo 3º el carácter gratuito de la enseñanza primaria impartida por el Estado. Esta norma fue por mucho tiempo inaplicable, en parte, debido a la escasez de recursos de grandes sectores de la población para adquirir los libros de texto requeridos

JORGE SAYEG HELÚ

4º Que mientras los libros de texto sean materia de actividad comercial resulta indefectible —pues surge entonces la tendencia a diversificarlos— que en sus características y precios influya el interés económico de los distintos sectores que los producen, los cuales, también por la naturaleza de las cosas, se multiplican, y que, inversamente, sometida la producción de dichos libros a las solas decisiones de un organismo extraño a los afanes del lucro, eso los abaratará en cuantía suficiente para que el Estado tome y soporte sobre sí la carga de proporcionarlos gratis; y

5º Que al recibir gratuitamente los educandos sus textos, y esto no como una gracia, sino por mandato de la ley, se acentuará en ellos el sentimiento de sus deberes hacia la patria de la que algún día serán ciudadanos”.

Sin embargo, pero como ha sido de esperarse, los libros de texto gratuitos constituyeron desde entonces uno de los blancos preferidos por la reacción para lanzar sus dardos anti-progresistas. Tratando de desorientar a la opinión pública, presentándolo más que como texto gratuito, como texto único, las fuerzas obscurantistas que desde un principio lo combatieron, fingieron ignorar el enorme sacrificio económico que dicho nuevo esfuerzo había requerido, los muchos millones de libros repartidos, y sobre todo, que los libros de texto y los cuadernos de trabajo gratuitos aseguraban la eficacia de la enseñanza primaria y la igualdad de los mexicanos ante el derecho a la educación:

“Hablan de un texto único —llegó a recriminarles el propio Presidente López Mateos— como si ese texto pre-

por los educandos, lo que constituyó un innegable problema en el campo educativo.

Para salvar este escollo y hacer realmente efectiva la gratuidad de la enseñanza básica, el gobierno del Presidente López Mateos dispuso la distribución a la niñez mexicana, de millones de libros de texto que son indispensables auxiliares en la impartición de la enseñanza, en los seis grados de la primaria.

De esta manera se otorga a la niñez, en general, un beneficio imponderable que además de haber liberado a sus familiares de gastos muchas veces gravosos para su precaria economía, contribuye a elevar el nivel cultural y educativo de la población en edad escolar, poniendo en sus manos, sin costo alguno, los libros y cuadernos de texto que le sirven eficazmente para el desarrollo del programa escolar respectivo”.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

tendiera deformar la conciencia nacional, pero ocultan que es un texto gratuito para que llegue a los hijos de todos los mexicanos, y que es el único texto gratuito”.

Y es que el clero, que por tantos años controló absolutamente la educación nacional, no ha podido, ni ha querido nunca, admitir que sea ahora el Estado mexicano quien la imparta; e imagina que así como él abusó de ello por largas décadas y centurias, en que imprimiera su huella indeleble en las tiernas mentes infantiles, y condicionara el desarrollo del país a los retrógrados principios que proclamara, el Estado habría de aprovechar su situación para imponer criterios totalitarios: ¡Nada más ajeno a la realidad, empero!; el Estado mexicano ha aprovechado la coyuntura del texto gratuito; sí; pero para substituir el dogma por la ciencia y el fanatismo por la verdad; para que el egoísmo individualista de antaño, venga cediendo el paso a los necesarios criterios de solidaridad social del momento actual.

De enorme trascendencia dentro de la gestión lopezmateísta sería, asimismo, la nacionalización de la industria eléctrica, que habría de seguir a aquel valiente y difícil primer paso que había dado el pueblo de México, con base en su Carta Fundamental, en su heroica lucha por lograr su independencia económica: la expropiación petrolera de 1938. Ahora también —1960— rescataba para sí, otro de los recursos básicos de su economía: la electricidad. Mas no era ahora, sin embargo, un acto expropiatorio, al que se hubiera visto obligado a recurrir el gobierno de México para realizar dicho rescate, sino que la integración de la industria eléctrica nacional habría de consumarse mediante la compra hecha por el gobierno del Presidente López Mateos de las empresas eléctricas extranjeras que hasta 1960 operaban en el país:

“La industria eléctrica —puntualizaba en octubre de 1961 el profesor Luis Chávez Orozco—³⁷⁷ se inició como todo, por mexicanos audacísimos, cuando menos por lo que se refiere a la producción del fluido para usos hogareños y municipales. Para usos industriales fueron compañías mineras (ya extranjeras), las que primero electrificaron las

(377) Luis Chávez Orozco: *El Presidente López Mateos visto por un historiador*, págs. 235 y ss.

máquinas para desaguar las minas (1889), empresa que el vapor no llegó a consumir. En efecto, con la electricidad no nos pasó lo que con el vapor. El vapor, que empezó a revolucionar la industria minera alemana desde mediados del siglo XVIII, no lo incorporamos como fuente de energía a la economía de la Nueva España, como lo aconsejaba Alzate, por la resistencia que puso don Joaquín Velázquez de León, en el año de 1784. Otro conato de utilización de la bomba de vapor se frustró en la segunda década del siglo XIX. De ello fueron responsables el director del Tribunal de Minería, don Fausto Elhuyar, sabio español arrogantísimo, si es posible que se dé en un hombre esa conjunción de cualidades (sabiduría y arrogancia), y un especulador, Tomás Murphy, quien trató de obtener de una máquina, medio siglo antes inventada y perfeccionada, un privilegio para su beneficio exclusivo.

Pues bien, como decíamos, una gran cantidad de capitalistas mexicanos se entregaron, en efecto, a establecer plantas de electricidad para usos hogareños o municipales; pero, como en todo, una vez que establecieron ellos las bases para crear una gran demanda, se presentaron las compañías extranjeras, colmadas de privilegios por el dictador Díaz para adueñarse del mercado. (Entre los procedimientos usados —dice don Roberto Atwodd, en un artículo publicado en febrero de 1951—, para avasallar o liquidar a los competidores, en su inmensa mayoría mexicanos, se utilizó un sistema parecido al “dumping”. En efecto, en 1904, después de apoderarse de las Compañías Mexicanas de Gas y Luz Eléctrica y Mexicana de la Luz Eléctrica, la Sofina hizo del conocimiento público que reduciría sus tarifas hasta vender corriente a un precio inferior en 60 a 70 por ciento de los precios imperantes, para aplastar a los pequeños productores y distribuidores del flujo, que tuvieron que malbaratar sus propiedades y franquicias.)

Eliminados los competidores, la Sofina subió, sin freno sus tarifas, de tal modo que puede considerarse que esa compañía extranjera fue un factor principalísimo que contribuyó al atraso industrial de México.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Tal era la situación monopolista en que, hace un año apenas vivía México, aunque gravada normalmente por el hecho de que el monopolio disfrutaba, además, para su propio provecho, del fluido eléctrico producido, con dinero de los consumidores, por la Comisión Nacional de Electricidad, entidad oficial creada durante la administración del general Cárdenas. El Presidente López Mateos dio el paso trascendental de adquirir, para la nación, todas las compañías, grandes y chicas, productoras del fluido eléctrico, como un testimonio de que, en efecto, su régimen está dispuesto a favorecer el desarrollo industrial del país a un ritmo que permita absorber, como trabajadores industriales, a la masa enorme de población que año por año reclama para sí una ocupación bien remunerada.³⁷⁸

(378) "Tres grandes entidades —refería al respecto el propio López Mateos en su segundo informe de gobierno (sep. 1º de 1960)— tenían prácticamente el control de la industria. Por el sector público, la Comisión Federal de Electricidad y sus filiales, con una capacidad instalada de 1 063 830 kilovatios; por el sector privado, las empresas pertenecientes a la American and Foreign Power Company y las de la Mexican Light, llamada Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., con capacidad de 932 812 kilovatios en conjunto.

El servicio público de energía eléctrica se prestaba así a partes iguales por empresas estatales y por compañías privadas, teniendo éstas a su cargo los más amplios sectores de distribución y operando en grandes áreas como revendedores de fluido eléctrico producido por la Comisión Federal de Electricidad.

En el año 1933 se tenía una capacidad estimada de generación eléctrica, para servicios públicos, de 472 000 kilovatios. En los años siguientes y hasta 1945, esta producción creció muy lentamente, contribuyendo en pequeña escala a su aumento, la Comisión Federal de Electricidad.

De 1946 en adelante la capacidad instalada aumentó rápidamente, con intervención cada vez mayor de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas filiales. Así, en 1959, teníamos ya una situación diferente a la original: 1 063 830 kilovatios generados por empresas del sector público y 932 812 por plantas privadas.

De los estudios realizados, se llega a la conclusión de que con el ritmo de crecimiento que lleva actualmente México, la capacidad actual de generación de energía eléctrica deberá duplicarse en el sexenio.

Desde que inicié mi gobierno, tuve el convencimiento de que el desarrollo del país estaba íntimamente vinculado con la creciente electrificación del mismo, y que era conveniente realizar cuanto esfuerzo e inversión se requirieran para incrementar la. Como, además, la energía eléctrica ha alcanzado mundialmente un rango superior al de los combustibles en las necesidades primarias de las nuevas economías, la administración pública no podía desentenderse de los problemas que presentaba, máxime cuando en México hemos sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas han de estar al servicio del desarrollo y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

Mas nos encontramos, al asumir el poder, con que de acuerdo con el régimen jurídico de las concesiones de servicio público para la generación, transforma-

JORGE SAYEG HELÚ

Corolariamente habría de ser reformado el artículo 27 —como ya hemos visto—³⁷⁹ a efecto de impedir el otorgamiento de concesiones particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica, y garantizar la exclusividad de la Nación al respecto, de acuerdo

ción y abastecimiento de energía eléctrica, existían dos factores, si no contradictorios en las normas dispositivas mismas, sí con efectos diferentes a los previstos por el legislador en su aplicación práctica. Por una parte, la Ley de la Industria Eléctrica, como todo ordenamiento reglamentario de concesiones de servicios públicos, contiene los usuales preceptos sobre duración de las concesiones y el derecho de reversión del Estado sobre las mismas, que teóricamente conducen a que en un momento dado se extingan las concesiones sin que esto signifique un gravamen para la nación. Sin embargo, en otro capítulo, la misma ley señala los plazos de duración y las normas aplicables a tarifas, disponiendo que el periodo de vigencia de una concesión empieza a contarse, no desde la fecha de su otorgamiento, sino en una posterior, variable, puesto que depende de diversos factores, entre otros, el periodo de duración de las obras y el tiempo que requieran los estudios y procedimientos que habrá de realizar la Comisión de Tarifas Eléctricas; además que en el caso de nuevas inversiones, vuelven a computarse dichos plazos; esto hace que las concesiones tengan una duración indefinida y nos lleva a concluir que en los términos de las disposiciones legales vigentes y en la práctica, las concesiones resultan serlo a perpetuidad.

Efectivamente, ninguna de las concesiones otorgadas a las empresas que adquirimos, tiene en estos momentos una vigencia menor de 45 años, a pesar de que muchas de ellas tuvieron su origen desde el siglo pasado.

De ahí que desde este año, y en vista de que el momento era oportuno y se había llegado a él por caminos naturales, consideramos conveniente emprender una acción decidida del Estado en la prestación de los servicios públicos eléctricos. Así, se dio el primer paso en abril próximo pasado, como se hizo del conocimiento público, al adquirirse las compañías pertenecientes a la American and Foreign Power Company, en una operación financiera muy favorable, que significó para la nación adquirir 369 000 kilowatios más, que sumados a la energía eléctrica ya instalada por el sector público, redujo la proporción del servicio prestado por las plantas privadas, a sólo un 28.7% del total de la capacidad instalada para ese efecto.

A continuación y a fin de integrar definitivamente el sistema nacional de la generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, y de que el pueblo mexicano sea el único dueño de la que se produce, hemos adquirido la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y sus filiales, con una capacidad instalada de 585 000 kilowatios.

La compra de sus acciones, que se encontraban repartidas en muy diversos países, y de cuyo capital ahora tenemos el 90% distribuidos en un 95% de acciones comunes y en un 73% de preferentes, se hizo en condiciones altamente satisfactorias. Se adquirieron las acciones comunes a 20 dólares cada una y a 13 dólares las preferentes, en la inteligencia de que el valor en libros de las comunes es de 32 dólares y el precio de redención de las preferentes alcanza a 16.50 dólares.

En estas condiciones, el pueblo de México ha erogado \$60 000 000 que le permiten entrar en posesión de activos que representan \$3 375 000 000 aproximadamente.

Como es preciso llenar todos los extremos legales y en vista de que la asamblea de la empresa está señalada para el 26 de septiembre, el día 27 se tomará posesión de la misma".

(379) Supra núms. 176 y 179.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

con el criterio eminentemente social que motivó la trascendental medida, y que habría de llevar al propio Presidente López Mateos a expresar al pueblo mexicano, entre otros, los siguientes conceptos:

“Al tomar posesión la nación mexicana de la Compañía de Luz, se consuma un largo esfuerzo desarrollado por el pueblo de México para tener en sus manos la energía eléctrica que en el país se produce por manos de mexicanos.

La nacionalización de la energía eléctrica es una meta alcanzada por el pueblo en el camino de la Revolución”;

y estos otros, que aunque pudieran sonar un tanto demagógicos, no dejan de contener una irreversible verdad:

“Y en esta ocasión en que se cumple (así) una etapa más, podemos afirmar: México es cada día más soberano, cada día más libre, cada día más independiente...”

Y es que la preocupación fundamental del gobierno de México volvía a centrarse, con López Mateos, en las clases desvalidas. De nuevo se realizaban grandes repartos agrarios, que durante los regímenes anteriores parecieron descender un tanto; el número de campesinos beneficiados con ellos, se elevaba una vez más, pues el número de hectáreas repartidas durante su gestión rebasaba la suma de los diez millones. La clase trabajadora habría de verse favorecida, asimismo, con el añejo enunciado del reparto de utilidades; pero que, como ya ha quedado dicho,³⁸⁰ no había sido hasta entonces sino solamente eso: letra muerta, dentro de la fracción VI del artículo 123, que desde 1917 había consagrado el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas. La fracción IX, por otra parte, encargaba a comisiones especiales la fijación del tipo de participación. Y sería durante el régimen lopezmateísta que fuera, al fin, reglamentada la fracción IX del citado precepto, para dar nacimiento a la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades; Comisión Nacional que, de acuerdo con la reforma constitucional de 21 de noviembre de 1962, leemos en el dictamen correspondiente, quedaría

(380) Sobre el particular, remitimos al lector interesado a lo que ya expusimos anteriormente. Núms. 176 y 180.

JORGE SAYEG HELÚ

“...integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, que fije y, en su caso, revise el porcentaje de utilidades que debe repartirse entre los trabajadores; sistema que, con la excepción que consigna el proyecto en el sentido de que esa participación en las utilidades no implica la facultad de los trabajadores para intervenir en la dirección o administración de las empresas, viene a cumplir una destacada misión de justicia social y de equilibrio de los factores de la producción”.

Y aunque bien sabemos que la referida participación obrera en las utilidades de las empresas, no operó desde un principio —ni opera aún—³⁸¹ en la forma de verdadera sociedad entre capital y trabajo en que la concibieron los diputados constituyentes de 1916-1917, Gracias en especial,³⁸² e Ignacio Ramírez desde 1856,³⁸³ pues la fuerte oposición de la clase empresarial no se haría esperar, sí constituye el primer gran paso dado para hacer bajar a dicha sociedad del reino de lo ideal y de lo quimérico en que se ha encontrado, y conferirle positiva realidad.

Lo mismo podemos decir acerca del perfeccionamiento que, para la democracia mexicana, ha significado la participación de las minorías en la formación de la voluntad legislativa. Bástenos señalar, en efecto —y después de habernos ocupado ya un tanto del presente tema—,³⁸⁴ que se debió al régimen de López Mateos ese primer avance democrático que, concretándose en el nombramiento de diputados de partido como forma complementaria de integrar la “Cámara Baja”, llegó a caracterizarse por haber creado un sistema intermedio de representación en el que...

“...tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decir”,³⁸⁵

(381) Estas líneas fueron escritas en marzo de 1975.

(382) Supra núm. 154.

(383) Supra núm. 89.

(384) Sobre el particular remitimos al lector interesado, a lo ya expuesto con anterioridad. Núms. 176 y 180.

(385) “Es evidente —nos refiere la Iniciativa correspondiente— el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Mas si muy significado fue el gobierno de Adolfo López Mateos en lo que se refiere al perfeccionamiento de nuestros sistemas sociales, no menor fue la trascendencia de la política internacional de México durante su régimen presidencial. No solamente se trató en él de presentar al mundo la fisonomía de una nación en desarrollo, y no del todo conocida hasta entonces, a través de las fructíferas visitas que realizara como Primer Mandatario del país,³⁸⁶ y de las no menos provechosas que hicieran a México las más destacadas personalidades internacionales,³⁸⁷ sino que sería durante él que hubiéramos de sor-tear el conflicto que planteó al mundo la Revolución cubana.

Mucho habría de presionarse a México, en efecto, particularmente por los Estados Unidos, para obligarlo a suspender relaciones con la Cuba revolucionaria de Fidel Castro; pero nuestro país no podía, fiel a los principios de autodeterminación y no intervención que desde siempre han inspirado su política exterior, repudiar a dicha nación hermana, que pasaba por momentos análogos a los que nosotros habíamos sufrido otrora:

partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un solo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular.

Para consolidar la estabilidad política y orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que, estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y en forma dispersa, cuando no anárquica”.

(386) No pocas fueron las visitas que en dicho sentido realizara López Mateos, a quien por ello mismo, precisamente, hubiera de bautizarse como “López Paseos”, por el fino humorismo y festiva ironía de nuestro pueblo. Poca importancia se daba en aquellos momentos en que las distancias, prácticamente, se habían eliminado, al hecho de que ninguna nación de la tierra podía vivir aislada, y de que una vida de relación entre las naciones era imprescindible para el cabal desenvolvimiento de las mismas; particularmente de la nuestra, que mucho habría de lograr de los necesarios contactos que desde entonces hiciera.

(387) Entre las visitas que recibiéramos, y de las que mucho habríamos de lograr, también, en la lucha por nuestro desarrollo, hemos de destacar las de: Dwight D. Eisenhower, Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica; Oswaldo Dorticós, Presidente de Cuba; Sukarno, Presidente de Indonesia; Jawaharlal Nehru, Primer Ministro de la India; Manuel Prado, Presidente de Perú; Josip Broz Tito, Presidente de Yugoslavia; Rómulo Betancourt, Presidente de Venezuela; John F. Kennedy, Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica; Juliana, reina de Holanda, y su esposo el príncipe Bernardo; Jorge Alessandri, Presidente de Chile; Juan Bosch, Presidente de la República Dominicana; João Goulart, Presidente de Brasil; Charles de Gaulle, Presidente de Francia; Víctor Paz Estenssoro, Presidente de Ecuador; Nobosuke Kishi, Primer Ministro de

JORGE SAYEG HELÚ

“Como algunos oradores —recuerda Manuel Tello,³⁸⁸ a propósito de la VII Reunión de Consulta de la O.E.A.³⁸⁹ para examinar el caso Cuba— se habían venido refiriendo a las violencias y a los excesos que parecían ser consustanciales a la revolución cubana, me pareció oportuno referirme a la etapa similar por la que atravesó México, y a la actitud tan incomprensiva para nosotros que tuvieron los países extranjeros, inclusive los latinoamericanos”.

Necesario es tomar en cuenta, asimismo, el “boicoteo que ya se había impuesto a Cuba, y el desconocimiento que de su gobierno revolucionario hacían ya, prácticamente, todas las naciones latinoamericanas, para valorar debidamente esta gallarda actitud de nuestro país: de absoluto respaldo a la Cuba revolucionaria, basándose en el indiscutible derecho que todo Estado tiene para desenvolver libremente su vida cultural, política y económica:

“...comprensión y simpatía... sentíamos —refiere Tello—³⁹⁰ por las justas aspiraciones de mejoramiento económico y social que veíamos reflejadas en el gobierno de Fidel Castro (reforma agraria, construcción de escuelas, alfabetización, mejoramiento de los sistemas asistenciales, lugares de esparcimiento para los obreros, honestidad administrativa, etc.)”.

Mas, como ha acontecido siempre, la reacción mexicana no paraba en tachar de comunista, pretendiendo así combatirlo, a un gobierno que se negaba a complacer las exigencias de los poderosos, y se ingeniaba para atacar, por cuantos medios podía, a la política nacional:

“En México —continúa Tello— los llamados ‘órganos representativos’ de la prensa nacional criticaban cada vez

Japón; Dag Hammarskjold, Secretario de las Naciones Unidas; Josef Cyrankiewicz, Primer Ministro de Polonia.

(388) D. Manuel Tello —recuérdese— era el Canciller de México en esos dramáticos momentos.

(389) Organización de Estados Americanos.

(390) Manuel Tello: *México: Una posición internacional*, pág. 69.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

con mayor vigor los métodos empleados por el gobierno de Castro.

.....

En mayo de 1960 —refiere por su parte Gastón García Cantú—,³⁹¹ algunos negociantes mexicanos, sin causa justificable, hicieron diversas manifestaciones contra las empresas del Estado: pérdidas, empleo indebido de créditos, competencia con las privadas y consejo no solicitado: que el gobierno vendiera las más importantes. En agosto, tuvo lugar la conferencia de cancilleres en Costa Rica para condenar la Revolución cubana. El día 26 —por su coincidencia es indudable que obedecía a un plan—, con el pretexto de refutar un artículo de don Isidro Fabela, publicado en *Excelsior*, advirtiendo el peligro político que representaría una intervención norteamericana en Cuba, para Latinoamérica, el embajador Robert C. Hill, habló ante los miembros de la American Society en el University Club —como McBride en Acapulco— para lanzar las amenazas que se cumplirían, primero, en la junta de cancilleres, excluyendo a Cuba de la OEA y, más tarde, en diversas acciones contra el gobierno mexicano. El discurso de Hill fue el santo y seña de una ofensiva que tuvo varias formas.

Recordémoslas:

López Mateos, sin duda acortando el tiempo de su programa de gobierno —las declaraciones sobre el “comunismo” en México eran constantes—, decidió la nacionalización de la industria eléctrica. En ese momento fue, aun en las condiciones de una compra de las acciones preferentes, una conquista singular: se le restaba al imperialismo —y nada menos que teniendo de gerente al general Maxwell Taylor, que después arrasaría parte de Viet-Nam— una plaza fuerte en la economía nacional. Cierta “izquierda” airada, protestó porque no era una expropiación. En octubre, personajes ligados al clero más retardatario se lanzaron contra el “co-

(391) Gastón García Cantú: *Política Mexicana*, págs. 243 y 244.

JORGE SAYEG HELÚ

munismo". No había crecimiento alguno del Partido Comunista; ni invasiones de tierras por campesinos hambrientos; ni huelgas masivas. No obstante, Cuba aparecía a las puertas ya no de México sino de todos los hogares y de todas las escuelas.

En octubre la CONCANACO, la CONCAMIN y la COPARMEX publicaron un texto que era traslado corregido, por una conciencia antinacional, de las exigencias norteamericanas: ¿Por cuál camino, señor Presidente?"

Indudable es que nuestro camino era el que nos trazaba nuestra propia historia; era el que, manteniéndose tan ajeno de socialismos enajenantes, cuanto de consumismos extravagantes, avanzaba conforme a su propio modelo de desarrollo; un modelo de desarrollo que, no siendo de carácter exclusivamente capitalista, luchaba denodadamente por realizar la justicia social dentro del marco de libertad, tal y como lo preconizaba nuestra Ley Suprema; un camino que, obviamente, tampoco iba a ser aceptado por la izquierda delirante:

"...no bastaba —sigue refiriendo Tello,³⁹² ahora a propósito de las declaraciones de las gentes de izquierda— con que México demostrara su simpatía por Cuba y la hubiera apoyado en los organismos internacionales, sino que consideraban indispensable que lo hiciéramos adoptando exactamente la misma línea de conducta de Cuba: ataques, críticas e inclusive insultos al gobierno norteamericano, sin darse cuenta que esto podría traer serias consecuencias para México".³⁹³

Camino que no quisieron comprender —ni en ese momento; ni antes; ni después— los extremistas de uno y otro flanco, pero que habría de llevarnos todavía, durante esa misma administración lopezmateísta a la recuperación de "El Chamizal", cuando dicha porción de nuestro territorio fronterizo, que por desviaciones del Río Bravo, pasó a su ribera opuesta: a territorio estadounidense, volviera a la jurisdicción patria.

(392) Manuel Tello, op. cit., pág. 73.

(393) "Y es que —remataba— ¡es tan fácil torear los toros desde la barrera!"

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Ya el gran Juárez, guiado siempre por la razón y el derecho, y obsesionado por dejar —como él mismo decía, refiriéndose al hecho de que alguna nación extranjera se apoderase de algún punto de nuestro territorio— “vivo nuestro derecho para que las generaciones que nos sucedan lo recobraren”,³⁹⁴ había hecho, desde cien años atrás, la reclamación correspondiente. En 1911 —cincuenta años después— un tribunal internacional dictó laudo favorable a nuestro país; y otro medio siglo había de transcurrir para que nuestra patria lo reivindicase:

“La historia, suele vincular —expresaba el propio Presidente López Mateos, en el Mensaje que dirigió al pueblo con tal motivo—,³⁹⁵ en su amplio devenir, nombres, seres y cosas. Hoy, que la principal beneficiaria con la recuperación de El Chamizal, será la ciudad fronteriza que lleva el nombre del ilustre Benemérito a quien México debe su segunda independencia, es de la más estricta justicia recordar que fue precisamente el propio Presidente Juárez quien, teniendo aún la sede de su gobierno en la capital del Estado de Chihuahua, instruyó a don Matías Romero, su representante diplomático cerca del gobierno de Washington, para que llamara la atención de éste sobre desprendimientos bruscos de tierras mexicanas, de la margen derecha del río Bravo a la opuesta, y reafirmara, con respecto a esas tierras, ‘el dominio eminente de la nación a que pertenecían’.

Allí estaba El Chamizal. De ello no se olvidaba el Presidente Juárez, que con el mismo patriotismo y energía con que liberaba todo el territorio nacional, vigilaba que no sufriera detrimento alguno. Juárez, que nos enseñó la tenacidad en el Derecho, obtiene a un siglo de distancia, respuesta favorable a su patriótica reclamación.

No me resta sino congratularme con ustedes por esta victoria del derecho y la razón, fundamentos constantes de nuestra política exterior”.

(394) Supra núm. 104.

(395) 18 de julio de 1963.

JORGE SAYEG HELÚ

.....

“Un siglo va a cumplirse, el año entrante —continúa—, desde que El Chamizal mexicano pasó a la ribera opuesta del río Bravo. Al verle reintegrarse a la orilla que es la suya, mi único deseo es que todos los mexicanos nos unamos en el propósito de que su restitución a nuestra patria, fortalezca en nosotros el sentimiento de la solidaridad nacional de la fe en el Derecho y redunde en mayor devoción de lo único que en esta empresa, como en todas las demás, debe ser fin de nuestro amor y esfuerzo: México y los mexicanos”.

196. Intranquilidad y zozobra

Al licenciado Gustavo Díaz Ordaz, que sucedió al también licenciado Adolfo López Mateos al frente del Ejecutivo, tocaría consumir el proceso de reincorporación material de “El Chamizal” a Ciudad Juárez, Chih., el 28 de octubre de 1967. No podría impedir, sin embargo, y pese a los muchos logros sociales de la anterior administración —como hemos visto—,³⁹⁶ y a los que se realizaran durante la que él mismo presidía, que estallaran visibles brotes de protesta, en un país que parecía debatirse en la intranquilidad y la zozobra.

En efecto, el país continuaba desarrollándose aceleradamente; pero el desarrollo seguía siendo unilateral; desequilibrado; una identificable minoría se conservaba como usufructuaria y beneficiaria única de dicho proceso de desarrollo. Infructuosos fueron los esfuerzos de este nuevo régimen de gobierno por dar satisfacción a las exigencias de las clases más necesitadas, y que determinaron, también, la aparición de algunas medidas de carácter social. En este sentido hemos de inscribir las reformas promovidas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que tuvieron como objeto fundamental democratizar un tanto el crédito bancario; es decir, proporcionar a las clases populares de medianos y escasos recursos la facilidad para obtener créditos y usar de ellos, a fin de mejorar su nivel de vida:

(396) Supra núm. 195.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“...los ahorros que el público confía a las instituciones bancarias —leemos en la Iniciativa correspondiente—, deben canalizarse adecuadamente con el objeto de apoyar el progreso general del país, financiando las actividades que propicien el desarrollo económico y atendiendo necesidades de carácter social para mejorar las condiciones de vida de las clases de escasos recursos.

Una de las formas más eficaces para auxiliar a ese sector de la población, consiste en permitirles el acceso al crédito institucional, que les haga posible adquirir en plazos amplios, a tasas de interés moderado y en condiciones favorables, toda una serie de bienes de consumo duradero que la vida moderna ha vuelto imprescindible y cuya utilización suele tomarse como signo de elevación en el nivel de vida del pueblo, y por tanto de progreso de un país”.

Poco después habría de expedirse, asimismo, el decreto que crea el Banco Nacional Agropecuario, con objeto fundamental de...

“...lograr la descentralización del crédito agrícola para que llegue en forma más eficaz y oportuna a los agricultores y ejidatarios del país”.

Mas, nada —o casi nada; por mejor decir—, se lograba con éstas y otras providencias que le sucedieron,³⁹⁷ el desorbitado crecimiento

(397) Necesario es consignar al respecto que a fin de apoyar el desarrollo económico autónomo de México, el régimen del Presidente Díaz Ordaz habría de concretar una serie de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, a la ley general de Instituciones de Finanzas y a la Ley General de Instituciones de Seguros, que no tuvieron por objeto sino...

“...prohibir que puedan participar en forma alguna en el capital de dichas entidades financieras, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona”.

Así, leemos en la Exposición de Motivos de una de las correspondientes iniciativas, que...

“...el desarrollo económico del país debe fundarse de manera esencial en el adecuado empleo de nuestros propios recursos, pero que dicha política no excluye, sino que acepta y alienta la colaboración del capital extranjero, siempre que éste se someta incondicionalmente a nuestro régimen jurídico, opere de acuerdo con la política económica del país y se asimile a nuestras instituciones sin pre-

JORGE SAYEG HELÚ

de nuestra población, además, parecía nulificar cuanto esfuerzo se hacía en favor del desarrollo del país,³⁹⁸ día a día se acentuaban las carencias de nuestros compatriotas: la escasez de viviendas, de alimentos, de empleos. Pero no todos los mexicanos resultaban afectados por ello; los menos seguían aprovechando de manera exclusiva los frutos del desarrollo; los más —y cada día se multiplicaban—, hallándose marginados de él, continuaban revolcándose en su miseria.

Esta situación no podía proseguir; el pueblo mexicano se hallaba intranquilo; y su inconformidad ante tal estado de cosas, habría de desembocar en el llamado movimiento estudiantil de 1968; pues aunque el estudiantado no forme una clase social determinada:

“Son, a lo sumo, un grupo social multclasista de origen muy diverso. En México, por ejemplo, el 2.85% de los estudiantes universitarios procede del campesinado; el 14.66% de la clase obrera y el resto del sector de la pequeña, mediana o alta burguesía”,³⁹⁹

por su juventud y por la preparación que va adquiriendo, justificadamente se autoestima solidario de las causas obrera y campesina en todo el mundo:

“En el ánimo de todos está —refiere Ramón Ramírez—⁴⁰⁰ que, en general, las acciones de los jóvenes escolares han contribuido al despertar de las conciencias obreras que en algunos países parecían adormecidas para siempre; que tales movimientos han tenido y tienen un gran valor positivo al incorporar, de nuevo, a la acción a cente-

tender privilegios o tratamientos especiales ni compita deslealmente con el capital mexicano. El sistema bancario mexicano, que en sus orígenes pre-revolucionarios surgió fundamentalmente por la actividad de inversionistas extranjeros, ha venido mexicanizándose en forma gradual gracias a la política financiera adoptada por los gobiernos emanados de la Revolución y a la iniciativa y preparación de los banqueros mexicanos”.

(398) Necesario es señalar, también, como uno de los grandes aciertos del régimen, el que se refiere a la reforma administrativa, y que se centró en la incorporación, al presupuesto federal, del presupuesto de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

(399) Ramón Ramírez: *El movimiento estudiantil de México*, I, pág. 29.

(400) Ramón Ramírez; ob. cit., pág. 33.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

nas de millares de trabajadores, más interesados, hasta la revolución estudiantil, en el bienestar personal que en las luchas gremiales y políticas”.

Muchos de los jóvenes estudiantes, entre nosotros, sinceramente llegaron a rebelarse, en efecto, demandando mejores condiciones de vida para los desheredados, y la mejoría de un sistema político al que la corrupción y los vicios habían desnaturalizado un tanto; pero muchos otros, se dejaron llevar por fuerzas extrañas; ajenas a los intereses de México; que —“pescadores en río revuelto”— trataban de aprovechar la muy explicable inquietud estudiantil, desviándola hacia otros sistemas políticos, económicos y sociales; haciéndola cantar las pretendidas excelencias de dichos sistemas que, enajenando al hombre, sólo se preocupan por hacer girar a todos en torno al totalitarismo de sus causas o al imperialismo de sus intereses:

“Los enemigos de la Revolución Mexicana —leemos en alguno de los muy significativos documentos de ese momento de México—,⁴⁰¹ que se autonombran de extrema izquierda y los de la derecha, han realizado esfuerzos extraordinarios que implican una preparación previa y una organización bien meditada, que representa grandes erogaciones de dinero, para transformar el conflicto estudiantil en un movimiento político contra el gobierno de la República, tal como lo denunció el PPS en su manifiesto del 5 de agosto.

Hay que cerrarles el paso a esas fuerzas, porque no tienen propósitos constructivos sino al contrario negativos y contrarrevolucionarios, lo mismo las fuerzas del interior del país que las fuerzas del imperialismo norteamericano.

Hay quienes sostienen, públicamente y en privado, que es necesario emplear la fuerza para acabar con el conflicto estudiantil, como medida sistemática para evitar nuevos desórdenes. El Partido Popular Socialista considera que esta tesis es antidemocrática y falsa y que, como nuestra experiencia lo ha demostrado, es negativa y nada construye; no

(401) Declaración del Partido Popular Socialista sobre el conflicto estudiantil: 29 de agosto de 1968.

JORGE SAYEG HELÚ

une, sino divide, que es lo que los enemigos de México tratan de lograr.

Otros postulan la solución de dejar que las cosas continúen su marcha sin intervenir a fondo en el conflicto, dejándolo que se resuelva por el curso de los acontecimientos. Esta opinión es igualmente equivocada, porque hace el juego a los enemigos de la Revolución.

El único camino es la solución democrática, ajustada al espíritu y a la letra de la Carta Magna. Si nuestro país no estuviera regido por normas jurídicas y políticas que dirigen el desarrollo de la nación, viviríamos en el caos; pero la Constitución obliga lo mismo a los gobernantes que a los gobernados a que sea respetada. Dentro de este cauce es como hay que llegar a un arreglo del conflicto estudiantil”.

Solamente dentro de los cauces constitucionales, en efecto, era posible resolver un conflicto que amenazaba no sólo con apartarse de ellos, sino de echarse en brazos de los ajenos patrones de vida que tan románticamente seducían a nuestros jóvenes. El gobierno de la república así lo sabía; así lo estimaba; y habría de esforzarse por llevar a cabo medidas tendientes a resolver dicho conflicto. Es en esta tesitura como debemos explicarnos la nueva Ley Federal del Trabajo que expidiera poco más adelante, a fin de acercarse a la esencia obrerista de nuestro artículo 123 constitucional. Todos hubimos de lamentar, sin embargo, los penosos sucesos del 2 de octubre de 1968, en que perdieron la vida varios estudiantes, y que no actuaron sino a manera de paliativo en aquello que requería una solución a fondo.

La Ley Federal del Trabajo de 2 de diciembre de 1969, publicada en el *Diario Oficial* de 1º de abril de 1970, y comparada con la anterior de 1931, en efecto, no representa sino una evidente sobreprotección a la clase trabajadora de acuerdo con el espíritu que informa al artículo 123 de nuestra Carta Fundamental de 1917. Así, afirma entre otras cosas, la Iniciativa presidencial correspondiente:

“En la historia de nuestro derecho del trabajo pueden señalarse tres grandes momentos: el primero se dio en la Asamblea Constituyente de Querétaro, cuando los diputa-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

dos, al concluir unos bellos y profundos debates, lanzaron al mundo la idea de los derechos sociales, como un conjunto de principios e instituciones que aseguran constitucionalmente condiciones justas de prestación de los servicios, a fin de que los trabajadores pudieran compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la cultura. El segundo momento fue la consecuencia y la continuación del artículo 123 de la Constitución: se inició con la legislación de los Estados y culminó con la Ley Federal del Trabajo de 1931. El tercero de los momentos está constituido por los treinta y siete años que acaba de cumplir la Ley Federal del Trabajo: si la Declaración de Derechos de la Asamblea Constituyente es inigualable por la grandeza de su idea, los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios, la fijación de las normas para el trabajo de las mujeres y de los menores, la consideración de algunos trabajos especiales, como la actividad ferrocarrilera o el trabajo de los marinos, la ordenación de los principios sobre los riesgos de trabajo, el reconocimiento y la afirmación de las libertades de coalición, sindical y huelga, la declaración de la obligatoriedad de la negociación y contratación colectiva, la organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la creación de un derecho procesal autónomo, hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.

A su vez, las libertades de coalición, sindical y de huelga, permitieron la organización, cada vez más fuerte, de los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores, los que pudieron exigir, en ocasiones recurriendo al procedimiento de la huelga, la celebración de contratos co-

JORGE SAYEG HELÚ

lectivos, en la mayoría de los cuales se han obtenido, a lo largo de los treinta y siete años de vida de la ley, beneficios superiores a los previstos por el legislador en 1931. Por su parte, las Juntas de Conciliación y Arbitraje han creado una jurisprudencia progresista, inspirada en los principios de justicia social que derivan del artículo 123, la que ha servido para precisar las disposiciones de la ley y para llenar algunas de sus lagunas.

Pero nuestra realidad social y económica es muy distinta en la actualidad de la que contempló la ley de 1931: en aquel año se esbozaba apenas el principio de una era de crecimiento y progreso, en tanto que, en nuestros días, el desarrollo industrial y la amplitud de las relaciones comerciales, nacionales e internacionales, han determinado una problemática nueva que exige una legislación que, al igual que su antecesora, constituya un paso más para ayudar al progreso de la nación y para asegurar al trabajo una participación justa en los beneficios de la economía.

Es cierto que el proyecto tiene la tendencia a conceder a los trabajadores en general, algunos beneficios que no se encuentran consignados en la ley vigente, pero conviene hacer notar, en primer lugar, que la legislación del trabajo no puede ser un derecho estático, sino, al contrario, para llenar su función tiene que ser un derecho dinámico que procure, sin incurrir en exageraciones que podrían perjudicar el progreso general del país, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. La Revolución Mexicana tuvo como una de sus causas fundamentales, la difícil condición por la que atravesaban las clases campesina y trabajadora y su propósito fue, y así quedó consignado en los artículos 27 y 123, asegurar a los integrantes de aquellas dos clases, un nivel de vida compatible con las necesidades y las exigencias de la persona humana. Constantemente han repetido los gobiernos revolucionarios, y ésta es la norma de conducta que rige la administración actual, que si bien el gobierno debe contribuir al desarrollo de la industria, de la agricultura y del comercio, a fin de que se aumente la producción, también lo es que el crecimiento de la industria y

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de sus productos, no puede beneficiar a un solo grupo, sino que debe extenderse a todos los sectores de la población mexicana. El verdadero progreso de un país consiste en que los resultados de la producción aprovechen a todos y permitan a los hombres mejorar sus niveles de vida. Consecuentemente, la legislación del trabajo tiene que ser, según se dijo en líneas anteriores, un derecho dinámico, que otorgue a los trabajadores beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Solamente así se realizarán los ideales de justicia social que sirvieron de base a la Revolución Mexicana y están inscritos en nuestra Constitución.

Por otra parte, ahí donde los trabajadores han logrado formar sindicatos fuertes, particularmente nacionales, y donde han logrado su unión en federaciones y confederaciones, los contratos colectivos han consignado en sus cláusulas beneficios y prestaciones para los trabajadores muy superiores a los que se encuentran contenidos en la Ley Federal del Trabajo, pero estos contratos colectivos, que generalmente se aplican en la gran industria han creado una situación de desigualdad con los trabajadores de la mediana y de la pequeña industria, la mayoría de los cuales que representa un porcentaje mayoritario en el República, están colocados en condiciones de inferioridad respecto de los trabajadores de la gran industria. Esta condición de desigualdad no puede perpetuarse, porque la ley dejaría de cumplir su misión y porque se violaría el espíritu que anima el artículo 123. Al redactarse el proyecto se tuvieron a la vista los contratos colectivos más importantes del país, se les comparó y se extrajo de ellos, aquellas instituciones más generalizadas, estimándose que precisamente por su generalización responden a necesidades apremiantes de los trabajadores. Entre ellos se encuentra el aguinaldo anual, los fondos de ahorro y prima de antigüedad, un período, más largo de vacaciones y la facilitación de habitaciones. Sin embargo, el proyecto no se colocó en el grado más alto de esos contratos colectivos, pues se consideró que muchos de ellos se relacionaban con las empresas o ramas de la in-

JORGE SAYEG HELÚ

dustria más próspera y con mejores utilidades; por lo que no podrían extenderse a otras empresas o ramas de la industria en las que no se den aquellas condiciones óptimas; por el contrario, el proyecto se colocó en un grado más reducido, dejando en libertad a los trabajadores a fin de que, en la medida en que lo permita el progreso de las empresas o ramas de la industria puedan obtener beneficios superiores a los consignados en la ley.

“Es igualmente cierto, dentro de otro orden de ideas, que el proyecto precisó el alcance de los mandamientos constitucionales, en lo que se refiere a la determinación de las jornadas máximas y del llamado servicio extraordinario, pero ninguna de estas disposiciones es susceptible de dificultar las actividades de las empresas, ni siquiera de las que requieren de un trabajo continuo, pues, por una parte, sólo se precisaron principios y conceptos que ya están en la legislación vigente; por otra, no se exceden de los límites constitucionales, y, finalmente, las empresas quedan en libertad para organizar sus turnos de manera que no sea necesario prolongar las jornadas de trabajo más allá de los límites constitucionales y humanos. Además, para redactar estas disposiciones se tuvieron en cuenta muchas de las observaciones que fueron presentadas por el sector patronal y aun se modificaron varias de las que están incluidas en el anteproyecto. Por último, el proyecto, en los mismos términos en que lo hizo la Ley Federal del Trabajo, se propone proteger, con la precisión de los preceptos constitucionales, la salud y la vida del trabajador, a cuyo efecto, además de definir lo que se entiende por jornada de trabajo, asegura el descanso semanal y el disfrute del período de vacaciones”.

Sin embargo, y a pesar de los innegables beneficios sociales de la nueva ley, se hacía imprescindible una labor revisionista de nuestros postulados revolucionarios fundamentales y de la propia filosofía social de la Revolución Mexicana, a fin de que, reviviéndose su esencia, pudieran corregirse las posibles desviaciones en las que ine-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

vitiblemente hubo de caer un tanto, y que constituían la causa más visible de la manifiesta perturbación de nuestro pueblo.⁴⁰²

197. La obra transformadora de Luis Echeverría

Es así como desembocamos en el régimen reformista de Luis Echeverría.

Sabedor de que el gran descontento del pueblo mexicano se cifra fundamentalmente en la injusta distribución de la riqueza, y absolutamente identificado con las causas revolucionarias más débiles, el gobierno de Luis Echeverría habría de caracterizarse desde un principio, y de manera fundamental, por su empeño en hacer de nuestro desarrollo, un desarrollo compartido:

“...la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo”,⁴⁰³

y por hacer de las causas populares, la razón misma de su colosal obra gubernativa. Ha tenido que enfrentar, para ello, la oposición de las clases privilegiadas que, sintiéndose afectadas, naturalmente, por la serie de leyes que se han debido expedir con tal motivo, no han vacilado en combatirlo con todas las armas de que son capaces y, aun, de detractar injustamente su recia figura personal.

Ya desde su campaña, el candidato Luis Echeverría hubo de expresar su manifiesta inconformidad con el estado de cosas que prevalecía en la sociedad mexicana de los “sesentas”:

(402) Necesario es señalar, asimismo, que poco antes se había iniciado, también, la reforma al artículo 34 constitucional, en el sentido de hacer que los mexicanos alcanzaran la ciudadanía a más temprana edad, de la que hasta entonces se había fijado: de los 21 a los 18 años de edad, en todos los casos. Sobre este particular remitimos al lector a lo que dejamos asentado anteriormente (núms. 176 y 180).

(403) Así lo señalaba en su mensaje de toma de posesión, del 1º de diciembre de 1970.

JORGE SAYEG HELÚ

“...estoy inconforme —enfaticaba— con que haya analfabetismo y niños sin escuela en el país; estoy inconforme con que aún haya campesinos sin tierra, sin trabajo y con que haya obreros desocupados; estoy inconforme con que no haya capacidad de compra en el campo, lo cual impide la expansión de la industria nacional; estoy inconforme con los funcionarios que claudican; estoy inconforme con aquellos que el pueblo ha llevado con fe y esperanza a sitios de responsabilidad pública y traicionan al pueblo; estoy inconforme con la ignorancia y la injusticia; estoy inconforme con que haya aún gente que padezca sed y hambre en muchos sitios del país”.

Y esta inconformidad sería, precisamente, la que habría de traducirse en la labor de transformación que México emprendiera durante su gobierno, y que habrá de manifestarse, necesariamente, en una de las más vastas obras legislativas de que tengamos memoria. Nunca, que recordemos —y al escribir estas líneas estamos, aún, a año y medio de que termine el régimen de gobierno que nos ocupa—⁴⁰⁴ se había desplegado una actividad legislativa de tan amplias proporciones en nuestro país, señalada por las muchísimas iniciativas y proyectos presentados, y las muchas leyes que se han expedido en lo que va del actual gobierno.

Justamente preocupado por la situación del campesino mexicano, que, más que ninguno, hubo venido siendo el sacrificado en ese proceso de desarrollo unilateral en el que se desenvolvía nuestro país, el régimen de gobierno del Presidente Echeverría comenzaría, ante todo, por expedir una Ley Federal de Reforma Agraria ⁴⁰⁵ que,

(404) De mayo de 1975, en que hacemos nosotros el balance indicado al respecto, a noviembre de 1976, en que el presente gobierno haya de ceder las riendas de los destinos nacionales, hay justo año y medio de distancia.

(405) Imposible es referirnos a todas y cada una de las leyes, decretos y reglamentos que conforman la intensísima actividad legislativa del régimen. Bástenos señalar que a fin de realizar el apremiante cambio estructural en nuestro país, esta ley hubo de ser precedida por varias otras de menor importancia —y nos limitaremos a citarlas tan sólo; dejando al investigador interesado la tarea de analizarlas—, entre las que merecen destacarse:

- a) Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- b) Ley que crea el organismo Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- c) Reformas a la Ley del Seguro Social.
- d) Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

apegada absolutamente al espíritu de nuestro artículo 27 constitucional, habría de venir a abrir nuevos horizontes al agro mexicano.

“El problema de la tenencia de la tierra —reza en forma textual la Exposición de Motivos de la Iniciativa correspondiente— ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso bienestar de la mayoría.

Al nivel de nuestra evolución política y social no podría dudarse de la legitimidad de la acción agraria del Estado en la redistribución de la tierra, como tampoco de la perentoria necesidad de elevar la producción agrícola.

El reparto agrario ha contribuido significativamente al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo de los sectores industrial y de servicios.

La organización de la producción fue imprecisa en las primeras leyes, proclamas y actos de los jefes revolucionarios”.

Y sería Luis Echeverría, precisamente, quien se echara a costas la enorme tarea de transformar la realidad nacional al respecto; partía del supremo objetivo del establecimiento de una plena justicia social entre los mexicanos, fincada en la total incorporación del campesino al progreso nacional:

“El reparto de la tierra —continúa la Iniciativa—, meta inmediata, de los gobiernos revolucionarios, cumple en

e) Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

f) Reformas a la Ley Forestal.

g) Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

JORGE SAYEG HELÚ

esencia su objetivo que consiste en la destrucción del sistema federal hacendista en que se asentaba el viejo régimen; pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo; sin embargo, en algunas regiones del país por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de la Revolución Mexicana tratan de hacer desaparecer. La forma de aprovechamiento y organización de los productores agrícolas que contempla la presente iniciativa, tiene el propósito de evitar que se incremente este problema y de corregirlo donde exista.

El ejido como empresa implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios de agrupar sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de vida”.

Esta nueva ley habría de comprender, en suma, una serie de medidas para aumentar la eficacia productiva y distributiva del campo mexicano. Habrían de ser, puntualmente, nuestras largas experiencias de lucha agraristas, las que le darían forma:

“Es preciso promover la plena explotación agrícola y ganadera —continúa diciendo la Exposición de Motivos de la Iniciativa— y la diversificación de las actividades productivas como un principio de solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así podría solucionarse la dramática situación que resulta de la confluencia del ocio forzado, los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y el ilegal alquiler de la parcela y de su trabajo”.

Se cimentaba, así, la transformación agraria de nuestro país, sobre la base de que la continuidad de nuestro ritmo de desarrollo y de nuestra estabilidad política y social dependen del crecimiento armónico y de la justa distribución del ingreso tanto agrícola cuanto industrial.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Y es que solamente mediante disposiciones legislativas capaces de modificar las estructuras, en beneficio de las clases débiles de la sociedad, es que puede detenerse la violencia a la que frecuentemente se ven obligadas aquéllas a apelar, para salir del estado de indigencia en que se encuentran, y hacer valer sus derechos a una vida digna y plena; disposiciones legislativas que en última instancia no vienen sino a reglamentar a nuestra Ley Suprema.

Fue en este sentido que poco más tarde apareciera, asimismo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, a fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en favor de los desheredados de la fortuna y de la cultura, y como un primer paso hacia la realización de dicha justicia popular a nivel federal. El control jurisdiccional que con esta ley vino a establecerse sobre los actos de las autoridades administrativas, representa un considerable avance en el ejercicio de las prácticas democráticas de nuestro pueblo; pues mediante ella se ha querido no solamente proporcionar protección jurídica a la población frente a las autoridades metropolitanas, sino a la vez, hacer que la justicia administrativa se encuentre al alcance real del propio pueblo.

La ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encamina, fundamentalmente, a beneficiar a la clase desvalida, ante la dificultad que para ella ha representado siempre tener acceso directo a la justicia. Su esencial propósito ha sido hacer a un lado todo tipo de procedimientos dilatorios y complejos, que puedan llegar a desvirtuar su sentido eminentemente popular y proteccionista de las clases débiles y desamparadas.

Y siempre atendiendo, fundamentalmente, a las clases débiles y desamparadas, tal y como derivaba de la esencia de la Revolución Mexicana, convertida en Ley Suprema en la Constitución de 1917, continuaba la intensísima actividad legislativa del régimen echeverrista. Incontables serían las disposiciones legales que además de las ya citadas, vieran la luz durante sus dos primeros años de gobierno.⁴⁰⁶

(406) Especial mención debe hacerse, entre ellas, de la Ley Federal de Aguas; de la Ley Federal para el Fomento de la Pesca; de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos y Zonas Monumentales; de la Ley de Inspección de Adquisiciones, y sobre todo, de la Ley Federal para Controlar y Prevenir la Contaminación Ambiental: "Una ley para preservar la vida", que hacien-

JORGE SAYEG HELÚ

Todas ellas, empero, respondiendo a ese dictado de justicia social que no ha sido sino una constante en nuestra historia, y que se adentra en la entraña misma del pueblo mexicano; y con ellas, precisamente, se venía transformando nuestra realidad; se venía imprimiendo al país el gran viraje que lo hacía redescubrir su esencia; que lo hacía revisar el esquema de su progreso desequilibrado, unisectorial, y modificar las estructuras de su desarrollo.

Mas una obra transformadora, necesariamente se ve obligada a afectar intereses.

“...transformar al país es una tarea colectiva y demanda una movilización general”;

y la que estaba llevando a cabo el Presidente Echeverría, basado fundamentalmente en una más justa distribución de la riqueza, tenía necesariamente que enfrentarse a la intransigencia de las clases privilegiadas en general, y del sector empresarial en particular, al que el propio Echeverría hubo de instar en varias ocasiones a no anteponer sus intereses personales a los supremos intereses nacionales:

“No será posible, de ahora en adelante —dialogaba muy al principio de su gestión gubernativa,⁴⁰⁷ con los miembros directivos de la Confederación Patronal de la República Mexicana—, que los empresarios mexicanos piensen exclusivamente en sus intereses. No será posible que hagan caso omiso del hecho de que viven en un país en el cual tienen que trabajar, así, con ese afán que impulsa a la economía que es el afán de capitalización y de lucro, pero que no debe de ser avasallador hasta el punto de ignorar los

do frente, entre nosotros, a este tremendo problema mundial —y que muchos pueblos ya lo han venido superando para ejemplo nuestro—, no descansa fundamentalmente, como lo afirma la citada ley, sino en la concientización del propio problema. Para ello —dice su artículo 8º— “el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias u organismos que designe, desarrollará un programa educativo e informativo a nivel nacional sobre lo que el problema de la contaminación ambiental significa, orientando muy especialmente a la niñez y a la juventud hacia el conocimiento de los problemas ecológicos”.

(407) Palabras pronunciadas durante la visita que le hicieron, en su despacho de Palacio Nacional, los directivos de la Confederación Patronal de la República Mexicana, el 28 de enero de 1971.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

esfuerzos que, por el bien de la colectividad, de todos los mexicanos, hace el gobierno, que es un gobierno para todos los mexicanos. . .

. . . que nunca antepongan ningún aspecto de interés personal o de grupo por más deseos que haya de que crezca la empresa privada, a la cual estamos protegiendo con base en la Constitución; que sobre los intereses particulares prevalearan los intereses generales”.

No podían, sin embargo, los empresarios, dejar a un lado ese desmesurado afán de lucro; no convenía a sus privilegiados intereses personales, superponer a ellos, los generales de la sociedad. Y es que desde un principio el Presidente Echeverría, que de nuevo apoyaba su gobierno en los obreros y campesinos de México, hubo de luchar por romper un tanto los obsoletos moldes conforme a los cuales se había venido rigiendo nuestra sociedad, presentándole un nuevo esquema, más acorde con los nuevos tiempos que vivía,⁴⁰⁸ pero, eso sí, enteramente apegados a nuestros más firmes postulados constitucionales, y al espíritu mismo de la Ley Fundamental de México.

Conforme a ella es que hubiera de promover poco más adelante una verdadera reforma política, que, principiando por algunas de las muchas reformas constitucionales emprendidas durante su régimen,⁴⁰⁹ y que hubieran de concretarse en las que se hicieron a los artículos 52, 54, 55 y 58 en el sentido, respectivamente, de ajustar la elección de diputados a la nueva base poblacional, determinada conforme a las variables demográficas en el país; de continuar el camino hacia nuestro perfeccionamiento democrático, dando mayor oportunidad, todavía, a los partidos políticos minoritarios, de hacerse representar en el Congreso; de rebajar la edad requerida para poder acceder a dichos puestos de elección popular, desemboca en la Ley Federal Electoral

(408) Recuérdese que estamos hablando ya de los años setentas.

(409) Poco más de treinta han sido, hasta el 31 de diciembre de 1974, el número de reformas hechas a la Constitución General de la República, durante el gobierno del Presidente Echeverría. La transformación y el cambio que durante él, han venido operando sobre nuestra sociedad, así lo han demandado; y sobre ellas, nos permitimos remitir al lector interesado a la parte conducente del capítulo y los incisos respectivos (Supra, núms. 176 al 182 inclusive).

JORGE SAYEG HELÚ

del 5 de enero de 1973,⁴¹⁰ y que no ha venido sino a ensanchar los cauces democráticos de nuestro comportamiento político.

Partiendo, en efecto, de que:

“El sistema electoral —como reza la Iniciativa— es el lazo que une a representantes y representados”;

de que:

“... perfeccionarlo —como continúa la propia Iniciativa— es afianzar la autonomía de la comunidad (y) es reforzar su capacidad para forjar por sí misma la ruta de la República”;

y de que:

“La democracia —como sigue diciendo ella misma— descansa en el reconocimiento de la existencia de una variedad natural de posiciones ideológicas y prácticas en lo concerniente a los asuntos públicos”,

la nueva Ley Federal Electoral expedida durante la administración echeverrista no sólo hubo de captar en su texto todo aquello que es necesario para el avance político de México, dentro de los acusados rasgos de carácter social que han condicionado su evolución desde las épocas más remotas de su historia, sino que fue concebida, precisamente, como uno más de los necesarios instrumentos para la renovación y el cambio que nuestro país reclama en estos momentos de su historia.

Otra de las grandes aportaciones legislativas, de este régimen de gobierno que, así, ha venido transformando al país, fue la expedición de la muy apremiante y trascendental Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Parte esta ley de la base de que, ante la necesidad de capital extranjero para el cabal desarrollo del país, dada la insuficiencia del capital nacional, se hace

(410) Fecha de su publicación en el *Diario Oficial*.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

imperativo proceder a su debida regulación, siempre bajo el supuesto de que aquél no es —no puede ser— sino complementario de éste, y de que no debe, nunca, actuar en su propio beneficio, como llegó a suceder en infortunadas épocas de nuestra historia, que muy presentes se hallaron, precisamente, en la elaboración de la ley que nos ocupa. Recogía, al efecto, las varias disposiciones que, sobre este tópicó, se hallaban diseminadas en diversas leyes secundarias, y enriqueciéndolas conforme al espíritu de nuestro artículo 27 constitucional, y en consonancia con el profundo nacionalismo del Presidente Echeverría, las ordenaba y sistematizaba a fin de hacer de este ordenamiento —arreglado, pues, a nuestro doloroso pasado histórico sobre el particular— el medio más eficaz para evitar abusos y situaciones preferenciales de los extranjeros en nuestro país.

Se venía construyendo así, efectivamente, un nuevo esquema conforme al cual se organizara la sociedad mexicana. El gobierno de Luis Echeverría venía haciendo hasta lo imposible por ir creando la nueva y necesaria mentalidad exigida por el sentido de solidaridad social que nos impone el presente:

“Al comenzar el presente régimen —señalaba en su IV Informe— renunciamos a mantener la continuidad de un modelo económico que había favorecido la concentración del ingreso y fortalecido el poder de núcleos privilegiados.

Las reformas iniciadas entonces se han convertido en actitudes, normas de conducta e instituciones, que ya forman parte de nuestra vida cotidiana. El país está realizando el difícil tránsito entre dos etapas de su existencia bajo el signo de la paz y bajo el imperio de la ley.

Por eso, hemos rechazado extravagancias desarrollistas y consumistas que sólo aumentan la pobreza de los países y su dependencia del exterior. No abandonamos tradicionales formas de atraso y servidumbre para cambiarlas por otras de idénticos resultados.

Guiados siempre por el objetivo de una mejor integración de la sociedad mexicana, hemos atendido las demandas de los sectores menos favorecidos e implantado siste-

JORGE SAYEG HELÚ

mas adecuados para reducir los desniveles económicos entre regiones, grupos e individuos”.

Y es que no se trataba sino de concientizar a los mexicanos todos de la imperatividad de cambiar nuestro modelo de desarrollo:

“Las circunstancias internacionales —había dicho ya desde su III Informe de gobierno— son difíciles para los países en desarrollo. Encontramos a cada paso la oposición de poderosos intereses y de arraigados prejuicios. Sólo la voluntad concertada de los mexicanos y la confianza recíproca entre gobernados y gobernantes, nos permitirá seguir avanzando hacia la creación de más justas formas de convivencia.

Nos preocupa, sobre todo, la renovación de nuestro sistema político y la transformación de nuestro aparato económico.

México no quiere perderse en el laberinto de una imitativa sociedad de consumo. Sus recursos, por ahora, sólo le bastan para una vida digna y sin extravagancias. La prosperidad futura depende de su capacidad para reorientar, dentro del orden jurídico y la unidad política, el sentido de sus fuerzas productivas.

No gobernamos para el día de hoy ni para unos cuantos. Cada decisión nos exige una perspectiva más amplia. Tenemos presente el trayecto que México ha recorrido y el que habrá de recorrer. Pensamos en el destino de esta generación y en las que habrán de sucederla. Atendemos la opinión de las organizaciones sociales, y la voz de los que carecen de medios para difundirla.”

Mas no ha sido fácil, ni siquiera, el emprender esta cruzada; muy arduo ha sido, por el contrario, y como ya lo hemos expresado, el camino que, a fin de lograr dicho cambio, hemos venido recorriendo. La oposición de las clases privilegiadas, deseosas de mantener el “statu quo”, como otrora en el pasado, se ha hallado a la orden del día; pero no han logrado hacer decaer los denodados esfuerzos en los que

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

para ello, se ha empeñado Echeverría, quien así se expresaba, también, sobre este particular, en su mismo tercer informe de gobierno:

“Los grupos privilegiados siempre confunden el progreso general con el suyo propio y combaten todo cambio que amenace sus beneficios particulares. Olvidan, sin embargo, que la riqueza no es ilimitada y que su acumulación excesiva supone el empobrecimiento de otros sectores y una insuficiente remuneración del trabajo humano.

La paz social, requisito de todo proceso económico estable, no perdura en la injusticia. En todo momento hemos tenido presente que un programa de transformación como el que hemos emprendido, se encontraría ante la oposición de sectores, grupos y personas con la mirada puesta en el pasado, con intereses en conflicto frente a las mayorías y con acciones e ideologías ajenas a los propósitos nacionales.

Es necesario que todos los mexicanos, incluso quienes no han entendido hasta ahora el sentido y la necesidad de las transformaciones que impulsamos, se sumen a la tarea colectiva. Requiere el país integrar su capacidad creativa y su esfuerzo humano para trascender, sin tropiezos, el presente estadio de su evolución histórica”.

Derivada también del empeño transformista del Presidente Echeverría, habría de ser durante su administración, que se emprendiera una verdadera reforma en materia penal que, caracterizada por su gran humanismo, hubo de manifestarse a través de las varias leyes expedidas sobre la materia: desde la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, hasta la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal, no sin pasar por la serie de reformas y adiciones al Código Penal y al de Procedimientos Penales, que el enfoque humanista de los nuevos preceptos demandaba.

“El Estado mexicano —leemos sobre el particular, en la Iniciativa de la última de las leyes mencionadas— ha

JORGE SAYEG HELÚ

puesto especial empeño en la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, problemas que interesan profundamente a la colectividad y que han dado lugar, en el curso del presente período de gobierno, a la expedición de diversos y modernos ordenamientos, orientados por la técnica criminológica contemporánea, y a la creación de eficaces instituciones, por obra del esfuerzo concertado de autoridades federales y locales.

La renovación legislativa en este ámbito fue iniciada, por lo que toca al tratamiento de adultos delincuentes, a través de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados con la que coincidieron en el tiempo y en el propósito, las reformas introducidas en el Código Penal y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. Aquella Ley y estas reformas impulsaron a su turno, un vasto proceso de creación jurídica penitenciaria, que numerosos Estados de la República han acometido y que otros se disponen a emprender. Con ello se ha consolidado el primero de los capítulos de la reforma penitenciaria nacional, propuesta por el Ejecutivo de la Federación en los primeros momentos de su ejercicio.

En forma paralela al interés penitenciario corre la preocupación por mejorar de manera sustantiva las normas y procedimientos vigentes en materia de menores infractores...”

Se levantan, así, los pilares sobre los que descansa la penalidad moderna en México: la readaptación social del sentenciado, con base en el trabajo, la capacidad y la educación.

Bajo esa misma esencia: transformar la realidad mexicana, sobre las bases establecidas en Querétaro en 1916-1917, debemos contemplar, asimismo, la apertura del camino hacia la dignificación de la Radio y la Televisión, a través, del necesario reglamento para que ambos medios de difusión dejen de ser, también, instrumentos al servicio de anunciantes y patrocinadores, a quienes poco ha importado

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

la deformación que durante tantos años han causado en las mentes de niños y adultos, si con ello han logrado su primordial objetivo: vender más y ganar más, en un desmedido afán de lucro. Mas hoy la riqueza material —y así se viene entendiendo ya, por fortuna—, ha de reconocerse, también, en su carácter de verdadera función social; tratando de desconcentrarla y procurando su justo reparto.

Con mayor razón apremiaba ya, partir del carácter de función social que encierran estas actividades, para establecer a ellas los lineamientos que, conforme a él, les corresponde; la positiva orientación que deben dar a las masas, y la única riqueza que les es atribuible: la riqueza de espíritu, a través de...

“la ampliación de la educación popular —como lo señala el propio texto del reglamento, en su artículo tercero—, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos; la propalación de las ideas que fortalezcan nuestros principios y tradiciones: el estímulo a nuestra capacidad para el progreso, a la facultad creadora del mexicano para las artes, y el análisis de los asuntos del país desde un punto de vista objetivo; a través de orientaciones adecuadas que afirmen la unidad nacional”.

El Presidente Echeverría venía, así, superando viciadas realidades, rompiendo anquilosadas estructuras y destruyendo absurdos tabúes. Otro de ellos es el que ha envuelto siempre a la educación mexicana; y tocó a la administración gubernamental encabezada por él, precisamente, enfrentarlo mediante la promulgación de la Ley de Educación destinada a hacer, precisamente también, que la educación en México cumpla con su cometido de verdadera función social; misión que se le ha asignado desde siempre, pero muy particularmente desde 1917, en que nuestros diputados constituyentes hubieron de mantenerse dentro de la más pura línea liberal, a través de uno de los más apasionados debates que se registraron en el seno de aquella augusta Asamblea. Consecuentemente, habrían de votar —como ya hemos visto— por la absoluta exclusión del clero del campo de la enseñanza; por otorgar al Estado la responsabilidad total en materia educativa; y dada la magnitud del problema educacional entre nosotros, por permitir a los particulares colaborar en esas

JORGE SAYEG HELÚ

tarefas, siempre bajo la dirección de los órganos públicos. Y aunque declaraban la libertad de enseñanza, la condicionaban a una serie de limitaciones para impedir su abuso, pues no pudieron dejar de atribuirle el carácter de una verdadera función, atenta a los cambios sociales, al desarrollo económico y al progreso científico. Fue en este sentido, precisamente, la última reforma que se hizo al artículo tercero constitucional.⁴¹¹

El texto actual nos habla, además del desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, como objetivo fundamental de la educación; del carácter democrático que debe imprimirse a ella, para evitar, en buena medida, el que convirtiéndose en privilegio de minorías, llegue a alejar al pueblo de los beneficios que reporta. Ordena, también, que la educación que se imparta revista un carácter de franco nacionalismo, atendiendo “a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra cultura”; ya que el progreso futuro de la patria, depende en gran parte, como hasta ahora, de la positiva interpretación que la enseñanza escolar haga de nuestras tradiciones y experiencias nacionales.

En tanto un deber, se establece que la educación primaria sea obligatoria; pues es la sociedad en general, la que se beneficiará o perjudicará con la educación o falta de educación del individuo. Y para hacer posible, precisamente, el carácter obligatorio de la educación primaria, el precepto constitucional que nos ocupa establece en seguida que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”. El concepto de gratuidad se conjuga así, cabalmente, con el de obligatoriedad, dando a éste un sentido real que aleja, consecuentemente, toda idea utópica del mismo. En México todo aquel que quiera educarse puede hacerlo.

El carácter gratuito que confiere nuestra Constitución a la educación de los mexicanos, obedece, fundamentalmente, al deseo que tuvieron nuestros constituyentes, recogiendo al efecto la voz del propio pueblo, de llevarla, de una manera efectiva, absolutamente a todos los sectores de la sociedad y no a unas cuantas minorías privilegia-

(411) Supra núm. 153.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

das, como antaño sucediera; no importando el esfuerzo que para ello haya de realizar el Estado; ya que no siendo éste sino “la persona moral de la sociedad, el representante político de la Nación —como llegó a afirmar textualmente, asimismo, el diputado constituyente Alfonso Cravioto—; debe, pues, fomentar el desarrollo de la cultura pública; debe, pues, exigir un mínimo de instrucción a todos para que todos realicen mejor la obra colectiva”.

De aquí, la Ley Federal de Educación del régimen de Luis Echeverría; una ley que, recogiendo de manera absoluta todos estos postulados, abre los cauces de la educación a todos los sectores; y que, pese a los continuos e injustificados ataques de las minorías reaccionarias del país, no viene sino a hacer posible el implícito mandato constitucional de cultura para todos.

A la mucho muy intensa actividad legislativa del régimen de gobierno presidido por Luis Echeverría, que, como hemos venido viendo, no tiende a otra cosa que a la realización de las supremas metas de México, a través de un proceso renovador y transformador de sistemas obsoletos y prácticas envenenadas, y acercándose un tanto a nuestro añejo postulado de “moderar la opulencia y la indigencia”,⁴¹² hemos de sumar aquella que es, tal vez, la de mayor trascendencia entre todas ellas: La Ley General de Población.

Un gobierno que se ha significado fundamentalmente, en efecto, por su labor reformista, no podía dejar de contemplar y atacar uno de los problemas más serios y amenazadores de su momento histórico: el que plantean los altos índices de crecimiento poblacional en todo el mundo, y que en nuestro país, en particular, se nos muestra no menos que angustioso, toda vez que frente a este desorbitado aumento de la población entre nosotros, se han venido estrellando, por así decirlo, gran parte de los programas que se han dado para superar otros problemas, haciendo que el incremento demográfico haya venido rebasando considerablemente, hasta ahora, cualquier tipo de planeación.

“México tiene actualmente —señalaba el propio Echeverría en su III Informe de gobierno— más de cincuenta y

(412) Recuérdese que con una visión sorprendente, desde el año de 1813, lo había esgrimido ya el ilustre don José María Morelos y Pavón. (Supra núm. 21).

JORGE SAYEG HELÚ

seis millones de habitantes, que se duplicarán en sólo veinte años. Nuestro índice de crecimiento del 3.5 por ciento anual es uno de los más altos del mundo y el más alto, sin duda, entre los países que tienen una población semejante o mayor a la nuestra. Esta elevada tasa de fecundidad y el descenso de la mortalidad enmarcan una realidad demográfica impresionante. De acuerdo con las tendencias actuales llegaremos a los albores del siglo XXI con ciento treinta y cinco millones de mexicanos que habrán de requerir alimentación, vivienda, educación, empleo y todo tipo de servicios. Los padres de esos millones de mexicanos del año dos mil nacieron ya o están por nacer”.

Fue ante estas consideraciones fundamentales que el Presidente Echeverría asumiera con toda gallardía su responsabilidad histórica, al decidirse a adoptar una nueva política demográfica en nuestro país, a fin de estabilizar racionalmente el crecimiento de la población, y con el primordial objeto de evitar que el esfuerzo nacional fuese a quedar diluido en el mar del crecimiento demográfico. Es necesario enfatizar, al respecto, que esta nueva política demográfica de México se ha adoptado, sin embargo, como parte integrante de la política de desarrollo económico y social del país, y no como un sustituto de ésta. Es decir, lo que se ha pretendido no es reducir el número de mexicanos como panacea a los problemas que afronta nuestro pueblo, sino de estabilizar racionalmente el crecimiento de la población para situar al fenómeno demográfico en México, involucrado en un programa integral de desarrollo, y dentro de los supremos valores y de la línea progresista que su propia historia le ha trazado: el respeto a los derechos humanos.

Nuestra política demográfica no descansa, pues, ni en el simple criterio transnacional de “control natal”, ni se apoya tampoco en las concepciones opuestas de los socialistas utópicos, cuando pretendían abandonar el crecimiento de la población a su propia y explosiva dinámica, y considerar que con organizar la producción, tan sólo, se resolvían por sí mismos los problemas demográficos; pues “la tierra —decían— ofrece suficiente espacio y recursos para alimentar a la población”. Tanto la una como la otra tesis pecan de extremistas y unilaterales; ya que el problema no es tanto de dar acomodo a la

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

población dentro de la superficie terrestre; o de que dentro de los dos millones de kilómetros cuadrados que integran el territorio nacional, por ejemplo, pudiera caber la actual población toda del Mundo; apiñada; a medio metro de distancia unos de otros; pero cabríamos todos. El problema no es únicamente, tampoco, de alimentar a dicha población, sino de procurarle una vida digna; no tan sólo de darle espacio y vivienda, sino de poder proporcionarle educación y empleo; de poder prestarle atención médica, salubridad e higiene; de poder proteger la vida, en fin, “y conferirle plenitud en todos los estratos”.

“Al estallar la Revolución —precisó el Secretario de Gobernación: Moya Palencia en octubre de 1973, al explicar los propósitos y alcances de la nueva ley—, el país tenía poco más de 15 millones de habitantes con un incremento anual de 1%. En 1920, después de la conflagración y de más de un millón de muertos, el crecimiento se redujo al medio por ciento. Nuestra población era casi estacionaria.

Había entonces que reconquistar nuestra geografía, poblar nuestra superficie, llevar brazos a todo el territorio para sembrar el progreso y voluntades para preservar la soberanía. Una política natalista era indispensable para el crecimiento de nuestra fuerza vital. En los años cuarentas alcanzamos los 20 millones de habitantes, con un crecimiento de 1.7%. En 1950 éramos ya cerca de 26 millones los mexicanos. Llegamos a 35 en 1960 y a más de 48 en la siguiente década. Hoy somos, lo repito, 56 millones de mexicanos.

El incremento no ha sido producto de una medida de abandono a la simple reproducción, sino de una política que, definida como humanista, tenía que acompañarse de esfuerzos crecientes para proteger la nueva vida. Paralelamente al camino, a la presa, al agua potable y al drenaje; se construyó el dispensario y la clínica. Más aún, la técnica para asegurar la salud llegó antes que la más compleja y costosa para incrementar la producción. Se venció a la gran mortalidad social, se abatió la mortalidad ma-

JORGE SAYEG HELÚ

terno-infantil y se aumentó considerablemente la esperanza de vida. Creamos mejores condiciones de existencia”.

De aquí la hasta hace poco vigente Ley de Población del año de 1947, y en cuyos primeros artículos podíamos leer: “corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover, en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales”; el artículo segundo incluye entre los problemas demográficos el “aumento de la población”, y el artículo cuarto establece que “el aumento de la población *debe procurarse* I. Por el crecimiento natural, y II. Por la inmigración”.

“Por su parte el artículo quinto establecía: “Para activar el *crecimiento natural*, se dictarán o promoverán de acuerdo con las resoluciones del Consejo Consultivo de Población, las medidas adecuadas al *fomento de los matrimonios*, y al *aumento de la natalidad*. . .”

“Hoy —continuó el C. Secretario de Gobernación— hemos llegado a un punto de nuestro desenvolvimiento en el que se hace necesario revisar esa política de población dentro del marco del propio desarrollo.

En materia económica se han tomado profundas y acertadas medidas para incrementar nuestra capacidad productiva. De un modelo orientado únicamente al interior, que ya rindió sus frutos, pasamos a un modelo orientado también hacia el exterior. Se impulsa la creación de tecnología propia, se redobla la cruzada para hacer producir los desiertos, se fortalece la economía agrícola, se promueve la descentralización industrial, se acelera el paso en la ampliación de la infraestructura, todo ello con el objeto preciso de generar más riqueza y distribuirla mejor.

Pero la empresa de transformación no se agota en este aspecto. Es preciso complementar esos esfuerzos con una política demográfica actualizada”.

...
“Pocos países como México —seguía diciendo— se han enfrentado a una problemática semejante. Las naciones hoy industrializadas jamás conocieron un ritmo de crecimiento

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

demográfico como el nuestro. La llamada Revolución Industrial se llevó a cabo dentro de una disminución de la mortalidad y un incremento de la fecundidad paulatinos. Las técnicas de producción avanzaron paralelamente a las de protección de la salud. La acumulación de capital se logró en detrimento de las masas urbanas y rurales desprovistas de garantías. Quienes por coyunturas favorables iniciaron la industrialización, la consolidaron mediante el colonialismo que les permitió contar con vastos territorios para colocar sus excedentes poblacionales y amplios mercados cautivos de los que extrajeron recursos sin ninguna limitación o compromiso.

Nuestra lucha es mucho más ardua. Debemos crecer con justicia, con seguridad social, con educación universal, con espíritu democrático y solidario. Debemos abrirnos paso en mercados controlados por intereses egoístas y excluyentes, superar barreras proteccionistas en un mundo casi cerrado para las nuevas naciones, generar ahorro y a la vez efectuar cuantiosos gastos sociales y hacer frente económicamente a un crecimiento demográfico inusitado.

Es preciso, pues, considerar las características del incremento de nuestra población y situar las relaciones entre condiciones demográficas y condiciones socioeconómicas, en un contexto dinámico, para adecuarlas recíprocamente.

Además, no solamente debemos encarar el incremento cuantitativo de nuestros connacionales, sino la extrema rapidez con que se produce y sus efectos acelerados en la pirámide de edades.

El rejuvenecimiento ha dado como resultado que la mitad de los habitantes de México sean menores de 15 años. Esto significa una necesidad creciente de atención materno-infantil, una gran demanda de servicios educativos en todos los niveles y una importante reducción de la capacidad de ahorro debido a la disminución de la población económicamente activa y al aumento de la dependencia de los más gravitando sobre los menos”.

JORGE SAYEG HELÚ

Fue así como se llegó a la Ley General de Población vigente: la del 11 de diciembre de 1973, publicada el 7 de enero de 1974, y en la cual se contempla ya la posibilidad de estabilizar racionalmente el crecimiento de la población, a través de la realización de programas de planeación familiar, dentro de los que el absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y la preservación de la dignidad de las familias, no constituyan sino el denominador común a los mismos. Y es que, en efecto, la referida Ley General de Población no obliga a nadie a hacer lo que no desea, sino de darle oportunidad, como un servicio público, de obtener la información necesaria para decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos. Se trata de dar opciones que la pobreza, la ignorancia y la injusticia, muchas veces, tenían reservadas solamente para algunos sectores privilegiados.

El objeto de esta nueva Ley General de Población, pues, no es otro —refiere textualmente en su primer artículo— que “regular los fenómenos que afectan a la población en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”, pues no se trata de otra cosa, fundamentalmente, que de ajustar el crecimiento demográfico a los objetivos y exigencias de nuestro desarrollo. Y —dice el artículo tercero—. . .

“Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

II. “Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país;

IV. “Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan”.

Es decir, la solución mexicana se da a través de programas de planeación familiar; sin coerción de ninguna especie, y partiendo de la base de que los hijos no tienen por qué sufrir las consecuencias de la imprevisión de los padres, y de que la razón de ser del problema demográfico entre nosotros, lo constituye precisamente la falta de alimentación; de educación; de empleo.

Y es por ello; por la índole misma de la actuación de Luis Echeverría; por su actividad legislativa sin límites, que ha venido transformando la realidad nacional, bajo el imperativo de una más justa distribución de la riqueza, que ha sabido llevar, además, al plano internacional; ⁴¹³ es por ello, decíamos, que su obra no puede medirse —y no debe ser medida, tampoco—, sino a largo plazo; no de un día para otro, sino, tal vez, de una década para otra; o de aquí a una o dos generaciones. Ayuna de los efímeros lucimientos de otrora, en dicha trascendental obra para México, cuya ejecución ha demandado la necesaria afectación de una serie de intereses particulares, parecen

(413) Sobre la actuación internacional del México de Luis Echeverría, nos reservamos para el capítulo siguiente: NUESTRA PROPIA RUTA, en el que, al hablar de LA PROYECCION INTERNACIONAL DE MEXICO (núm. 202), hemos de hacer especial mención de ella. Bástenos señalar, por ahora, que ha sido tónica fundamental a la actividad internacional del presidente Echeverría, la apertura hacia todas las ideologías; que durante su gestión, México ha estrechado y mantenido relaciones con todos los países del Mundo, cualesquiera que sea su signo ideológico; que lo mismo ha visitado la Unión Soviética y China, que se entrevista en la frontera con Gerald Ford (de los Estados Unidos de Norteamérica), o recibe al Chá de Irán o a la reina Isabel de Inglaterra. Pero que su labor internacional se ha caracterizado de manera fundamental, también, por haberse mostrado solidaria de las causas de los pueblos débiles y oprimidos de la Tierra. En este sentido igual se pronuncia en contra de las injustificadas sanciones impuestas a Cuba, que en favor del mar patrimonial de las doscientas millas marítimas; en apoyo de la recuperación de la zona del Canal, para Panamá, que proponiendo la constitución de un propio Sistema Económico para América Latina (SELA).

JORGE SAYEG HELÚ

haberse aprovechado al máximo nuestras experiencias pasadas, para sembrar en el presente lo que en el futuro habremos de cosechar.

198. Significación del régimen de José López Portillo

Mas, si bien benéfico a la larga para el país como ya hemos indicado, el gobierno de Echeverría, merced al enfrentamiento que necesariamente tuvo con la iniciativa privada, trajo desastrosas consecuencias inmediatas. Los diferentes estratos sociales conformadores de nuestra nacionalidad rivalizaron como pocas veces anteriormente; ese cobrar conciencia de sus contrastantes desigualdades, a que no tan negativamente como pretendió hacerse creer, las había llevado el gobierno de Luis Echeverría, las hizo reclamar su nivelación; llevó a las clases económicamente débiles a exacerbar sus demandas, mientras que los económicamente poderosos las rechazaban una y otra vez. Para colmo, la moneda nacional sufría una aparatosa devaluación; su poder adquisitivo resentía una merma considerable, en perjuicio, fundamentalmente, de las clases populares, y de la pretendida incosteabilidad para producir, a la que las clases poderosas apelaron en señal de descontento.

Ante esas condiciones, el régimen del Lic. José López Portillo y Pacheco, que sucedía al de Luis Echeverría, hubo de tomar como bandera inicial la de la "alianza para la producción", como un primer intento para superar la crisis. Es decir, se trataba de que empresarios, obreros y el Estado mismo trataran de conciliar diferencias en un único superesfuerzo productor que nos procurara una relativa abundancia. Pero no era nada más producir más; era también distribuir mejor, pues la disparidad en la distribución del ingreso era una de las causas profundas del descontento nacional:

"Aliarnos para producir es aliarnos para distribuir mejor. . . La Alianza para la Producción no busca la formación acelerada de capitales concentrados o monopólicos ni su crecimiento. Ni consiste en el ahorro forzoso de muchos y el descarado dispendio de pocos. No intenta que se aprieten el cinturón quienes ya lo tienen apretado o ni siquiera tienen." ⁴¹⁴

(414) (Primer Informe de Gobierno, México, D.F., 1º de septiembre de 1977).

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Mas no fue tan sólo la “alianza para la producción”; a ella habrían de acompañar una serie de medidas encaminadas a mejorar nuestra situación política y administrativa, fundamentalmente, y que se tradujeron en sendas reformas que hubieron de definir, desde un principio, al régimen lopezportillista.

Se comenzó por substituir la antigua ley de Secretarías y Departamentos del Estado, por una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual se hicieron aparecer las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Agricultura y Recursos Hidráulicos, tratándose de agrupar mejor que antes materias afines, y con atribuciones más adecuadas a la nueva realidad social y más en conformidad a las necesidades y problemas nacionales. Se diseñó un sistema administrativo donde la Planeación y la Programación ocuparían un lugar de primerísima importancia; como un factor, un instrumento que busca el prestar un servicio al pueblo y elevar el nivel de desarrollo del país; como el conjunto de disposiciones legales encaminadas a fomentar el desarrollo económico y social nacional, a través de la necesaria coordinación y coherencia entre las tareas a realizar y los objetivos propuestos.

Se continuó con una reforma política tendiente a perfeccionar nuestro sistema electoral, mediante el diseño, en lo general, de un nuevo sistema de integración para la Cámara de Diputados, en el que se darían mayores oportunidades a los partidos minoritarios para concurrir a la formación de la voluntad nacional, bajo el supuesto de que ésta debe integrarse por el concurso de mayorías y minorías políticas; por la aportación de todos, por la preocupación de todos y por la participación de todos.

Conservándose en lo general la originalidad de nuestro sistema mixto para la integración de la representación popular en la Cámara de Diputados, pero considerándose, empero, agotadas las posibilidades del régimen de diputados de partido, se ideó un nuevo mecanismo a fin de conciliar las innegables ventajas del tradicional sistema de mayorías que ha presidido siempre la vida política de México, con los muchos aspectos positivos que nos ofrece, también, el sistema de representación proporcional, que en otras latitudes ha venido probando ya algunos de su magníficos resultados prácticos.

JORGE SAYEG HELÚ

“Las minorías —rezan al respecto los motivos de la Iniciativa correspondiente— pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas en la Cámara de Diputados.”

Se establecía, de esta forma, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se compusiese de 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados...

“que serán electos —refiere textualmente el texto reformado del artículo 52— según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”

Quedaba superado así, además, aunque muy relativamente tan sólo, un problema constitucional. El entonces vigente artículo 52 de nuestra Carta Magna había tenido que venir siendo modificado, porque se concibió el nombramiento de los diputados de acuerdo a una base demográfica determinada; y así, a partir del 5 de febrero de 1917 en que apareció en una proporción de uno por cada sesenta mil habitantes, había tenido que seguir proporcionándose a medida que aumentaba la población; en esos momentos se establecía que se elegiría un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes; y entre ambas fechas se pasó por toda la gama intermedia entre dichos mínimos y máximos, a través de no menos de cinco reformas, y haciéndonos pensar que una disposición de este tipo, sujeta a variables demográficas, cabría mejor en una ley ordinaria que en la propia Carta Fundamental.

Consecuencia obligada de dicho sistema es una nueva forma de integración del Colegio Electoral; con diputados electos conforme al procedimiento mayoritario-uninominal y, también con diputados que lo hayan sido conforme al método proporcional-plurinominal y en proporción de 60 a 40, respectivamente, viene a garantizar un tanto nuestros procedimientos en materia de calificación de elecciones, en la cual se ha conservado nuestro tradicional sistema de autocalificación que no debe ser desechado como algunos otros pretendían tan injustificada, cuanto absurdamente, ya que no sólo descansa en el princi-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

pio de autonomía del poder legislativo, sino que responde al de que nadie puede estar sobre los directos representantes del pueblo; de que ninguna autoridad, ni voluntad alguna, posee timbres más legítimos que los diputados para calificar sus propias elecciones. La idea de establecer un tribunal especial para llevar a cabo dicha calificación, que tantas veces ha sido propuesta, y tantas otras se ha desechado, implicaría tanto como constituir un poder que estuviera sobre el del propio pueblo; resultaría por ello totalmente antidemocrático, y nos trae el nefasto recuerdo de aquel funesto cuarto poder conservador, de las siete leyes centralistas de 1836 que no era responsable más que ante Dios y la opinión pública.

La Iniciativa previó, sin embargo, y el aprobado Decreto de Reformas y adiciones constitucionales así lo estableció, un tanto a manera de respuesta a las críticas que se hicieron sobre ese concreto particular, la intervención de la Suprema Corte de Justicia, para conocer del recurso de reclamación que se eleve en contra de las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma, a fin de que verificando los planteamientos que formule el reclamante, pueda llegar a determinar si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma. La Corte, empero, actuará en estos casos tan sólo como tribunal de derecho, y de ninguna manera como órgano político electoral, y las resoluciones que emita tendrán solamente carácter declarativo, sin que puedan convalidar ni anular la calificación hecha por los colegios electorales; y ello es lo que nos lleva a pensar que esa simple revisión que tiene encomendada pueda llegar a demeritar su respetabilidad, aunque sí es de tomarse en cuenta el peso de la autoridad moral de la propia corte, y que la sola posibilidad de que ella intervenga traiga como consecuencia la depuración del procedimiento de autocalificación que sigan las Cámaras.

La constitucionalización de los partidos políticos es otra de las grandes innovaciones que entraña la Reforma Política que nos ocupa. Hasta ese entonces, la única base constitucional que había tenido la existencia de los partidos políticos es la que derivaba del artículo noveno, a través de los derechos de asociación y de reunión. Su constitucionalización era inminente, en tanto que son los verdaderos canalizadores de la opinión pública en materia electoral, e instrumentos necesarísimos para el libre juego democrático. La elevación a rango

JORGE SAYEG HELÚ

constitucional de los principios que informan su organización y desarrollo respondía, asimismo, a su contacto directo con el pueblo, y a la importancia y trascendencia que para la vida de la nación tienen las actividades que realizan. Pero no sólo ello, sino que al serle reconocido su carácter de interés público, compete al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, a la vez que propiciar y suministrar a los propios partidos políticos el mínimo de los elementos que requieran “en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana”. Es por ello, también, que se les confirió, en forma permanente, su acceso a la radio, a la televisión y, en fin, a todos los medios de comunicación social.

No poco se llegó a afirmar asimismo, por otra parte, en lo tocante al derecho a la información, acerca del abuso que han llegado a hacer los medios masivos de comunicación, entre los que destacan la radio y la televisión, sobre la información que están obligados a proporcionar al pueblo, y que han venido trocando en desinformación, por la gran cantidad de propaganda consumista que ha venido condicionando la libertad del hombre, a los intereses de grandes y poderosas empresas transnacionales.

Si la libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, y no es en este sentido sino uno de los requisitos de un auténtico juego electoral y democrático, ella encuentra su necesaria complementariedad en el derecho que tiene toda sociedad a estar bien informada; información que se complementa, a su vez, con su perfeccionamiento a través de la distracción y la cultura. Son éstas —así lo dijo el Presidente López Portillo— “exigencias de un derecho social que debemos reconocer como compromiso, aunque no esté escrito en la Constitución”.

Conveniente es destacar, asimismo, entre los principios fundamentales que entrañó la comentada reforma política lopezportillista, el que consagró la adición al artículo 93 a fin de establecer un mejor control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, mediante la integración de comisiones legislativas especiales a ese propio efecto, que habrá sin duda de contribuir en mucho a la erradicación de la corrupción en dichas altas esferas de la administración pública, y que representa, por ello mismo precisamente, un gran avance en el proceso de moralización en que debemos empeñarnos

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

todavía más, a fin de lograr la necesaria superación que nos exige nuestra propia ruta sociopolítica. A ello mismo fueron encaminadas las reformas a los artículos 65 y 74 constitucionales, aprovechándose desde luego la necesidad de calificar y precisar conceptos que se hallaban un tanto confusos en dichos preceptos, y que se referían al análisis y examen del gasto público, para establecer un mejor y más efectivo control de él, a través de la prohibición de partidas secretas innecesarias y de la exactitud en las comprobaciones.

De particular trascendencia, asimismo, resultaría la reforma al artículo 76 constitucional, a fin de extender al senado la simple facultad que había tenido hasta entonces para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras, por la más amplia, más completa y más conforme al espíritu de nuestra propia Carta Magna, de analizar en su conjunto la política exterior que emprenda el Ejecutivo.

Pero lo que nos parece de mayor trascendencia y proyección, todavía, aunque en la práctica resultara un tanto inoperante aún, es el indudable mejoramiento y perfeccionamiento de la vida política de México, al permitirse la directa expresión popular en la toma de decisiones políticas, a través de la iniciativa que se dio —como un primer paso para tomarlo en las demás entidades federativas de la República— a los habitantes del Distrito Federal para intervenir en las decisiones de su propio gobierno local; iniciativa para encauzar su propia legislación y referéndum para sancionarla.

Mas ello no es todo; se previó, también, la reforma correspondiente al artículo 115 a fin de que las legislaturas locales pudieran integrarse con diputados de minoría, a quienes ya nos referimos anteriormente, y con el objeto, asimismo, de que hasta los municipios pudieran llegar las ventajas de la representación proporcional combinada, en un sistema mixto como el que se estableció a nivel federal, con nuestro tradicional sistema de mayoría; pues es de la esencia de la democracia, que sigan siendo éstas las que decidan, dentro de un régimen en el que todos participen y se benefician, para el engrandecimiento de México.

Pero el aspecto más sobresaliente, tal vez, del régimen lopezportillista, lo constituyó el hecho de planear y programar, superando un

JORGE SAYEG HELÚ

tanto las improvisaciones de otrora, por más que la caída internacional en el precio del petróleo, aunada a los altos intereses exigidos por los préstamos hechos a nuestro país y el grueso monto de nuestro endeudamiento en el exterior, hayan desembocado en una aguda crisis económica nacional, que se complicó con los altos índices de corrupción registrados, así como por el abuso que las clases poderosas hicieron de nuestra libertad cambiaria, ante la complacencia y complicidad de la banca privada que, según se dijo entonces, no cesó de alentar la fuga de capitales del país.

Ante ello, el gobierno de López Portillo, ya en las postrimerías de su mandato, hubo de tomar dos significativas medidas; la una, de enorme trascendencia y proyección histórica nacional: la nacionalización de la banca, que desde entonces hubo de inscribirse entre las grandes decisiones y medidas que nuestro pueblo ha sabido tomar siempre que grandes males le afligen; la otra: un control generalizado de cambios, que no pasó de ser sino la reacción esperada a dicha fuga de capitales, pero que por atentar contra nuestro preciado régimen de libertades, destinada estuviera a desaparecer tras breve lapso.

199. Miguel de la Madrid: hacia el cambio social

Efímera sería, en efecto, la duración del control generalizado de cambios; la permanencia de esta medida, que iba más allá del sistema socio-liberal que nos ha venido definiendo, tuvo necesariamente que ser rechazada y desechada por el nuevo gobierno que habría de conducir los destinos nacionales, ante el imperativo de recuperar la confianza perdida. No era, ciertamente, aboliendo nuestra libertad cambiaria, como íbamos a superar la aguda crisis que, en prácticamente todos los órdenes, se presentaba como la gran tarea a realizar.

Miguel de la Madrid asumió el gobierno de la república, pues, en las condiciones más adversas que imaginarse puedan; desde su campaña electoral hubo de presentar siete prioridades fundamentales que desde sus inicios dieron color a su gobierno, y se nos mostraron como principios básicos para vencer la crítica y grave situación por la que atravesaba el país. Sobre la base, en efecto, de un *nacionalismo revolucionario* como valor fundamental de la esencia mexicana, caracterizado por representar la síntesis de nuestra voluntad de constituirnos

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

en una comunidad política, económica, social y culturalmente independiente, así como para armonizar principios liberales con fórmulas sociales, el presidente De la Madrid habría de imprimir a su gobierno la tónica que deriva de una *renovación moral de la sociedad*, como necesarísima fórmula para erradicar la corrupción, así como de la apremiante *descentralización de la vida nacional*, y a través de sendos sistemas de *planeación democrática* y de *democratización integral*, con el fin de continuar nuestro *desarrollo*, multiplicando *empleos* y librando un incesante *combate a la inflación*, para poder arribar, en libertad, a lo que ha sido añeja aspiración de nuestro pueblo: *una sociedad igualitaria*.

Un cambio social se perfilaba así, en aquellos momentos de México. No era posible ya seguir evolucionando en las crecientes condiciones de injusticia y unilateralidad en que lo habíamos hecho hasta entonces, pese a los no pocos esfuerzos llevados a cabo para cerrar, cada día más, la brecha entre los que todo lo tienen y quienes carecen hasta de lo más elemental; y el nuevo gobierno de la república habría de abocarse a dicha tarea. Tocóle iniciar su gobierno en uno de los momentos más cruciales en la vida del país. La honda y aguda crisis por la que éste atravesaba en dichos momentos no era ni casual ni gratuita: se había generado porque las no pocas medidas que hubieron de tomarse para resolver problemas, superar carencias y cerrar cada día más la brecha entre los que todo lo tienen y quienes adolecen hasta de lo más elemental, habían resultado insuficientes aún; apremiante nos resultaba, en consecuencia, no solamente redoblar esfuerzos, sino realizar el cambio social que dicha amarga realidad nos demandaba. Varias medidas a ello encaminadas, hubo de tomar el presidente De la Madrid, desde los inicios mismos de su gobierno, sobre el necesario rechazo de aquellas posturas extremistas que pudieran convertir a nuestro país en un estado totalitario de filiación socialista, o bien que lo encauzaran por la senda de un capitalismo desarrollista con tintes consumistas. Tampoco iba a superarse y vencerse la crisis, para desembocar, tan sólo, en la vuelta a la misma situación que teníamos antes que aquella se desatara. No a otra cosa, en lo fundamental, parecieron ir encaminadas todo ese conjunto de apremiantes disposiciones legales y reformas constitucionales emprendidas por el naciente régimen de gobierno que, al adoptarlas, ponía sólidas bases para la más justa sociedad a la que todos aspiramos.

JORGE SAYEG HELÚ

No poco se había venido especulando hasta ese entonces, efectivamente, acerca de la necesidad y conveniencia de elevar a categoría constitucional las bases necesarias para regular la economía nacional, dentro de los lineamientos fundamentales que la nutren, a fin de no solamente dar a éstos una mayor estabilidad y amplitud, sino de procurarles la máxima garantía de inviolabilidad, dados los muchos abusos que, en perjuicio de las clases más necesitadas, se habían venido cometiendo al respecto, y que se hacían más patentes en épocas de crisis como la que vivía el país en esos momentos.

El hecho de introducir a nuestra Constitución varios preceptos en materia económica —una especie de subcapítulo al respecto—, que vinieran a complementar el muy pobre enunciado que sobre la materia había presentado hasta entonces el hoy enriquecido artículo 28, se presentaba como exigencia misma de la necesaria actualización de ella, y constituía, de tal suerte, la forma más idónea —como en efecto hubo de hacerse— de salvaguardar los derechos de nuestro pueblo sobre la materia: rectoría económica del Estado; sistema de planeación democrática de la economía nacional; desarrollo de nuestro régimen de economía mixta, basado en el paralelismo entre los sectores público, social y privado; disponibilidad suficiente de los satisfactores que exige el bienestar de las mayorías populares; freno al acaparamiento, la especulación y la elevación de precios de consumo popular; etc.

“La Constitución de 1917 —se dijo en la iniciativa de reformas correspondiente, que nos permitimos reproducir casi en su integridad, toda vez que parece ella contener los principios fundamentales que informaban a ese nuevo régimen de gobierno— aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad. Por la naturaleza y las exigencias de la lucha revolucionaria, la preocupación central de los constituyentes de 1917 fue establecer el esquema normativo de la organización y ejercicio del poder, y los principios que dieran sustento al nacionalismo, la democracia y la justicia social. Para ello, establecieron las directrices para lograr la integración territorial

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y cultural de la Nación, así como las bases para la ruptura de la economía de enclave que había fomentado el porfiriato. En respuesta a la bandera inicial del sufragio efectivo y la no reelección, instituyeron los derechos políticos del régimen democrático. Para la realización de los propósitos sociales del pueblo definieron los derechos a la tierra y a mejores condiciones de trabajo.

Las condiciones de aquella época, de exigencias sociales, de defensa de la Nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar las decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico...

Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales.

La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y fortalecido. El tejido social es hoy más rico y complejo. Existe ya un amplio y fuerte movimiento obrero, organizaciones campesinas, de clases medias, empresariales, de técnicos y profesionistas, cada vez más participantes e interconectados en un sistema de comunicación nacional y con posibilidades crecientes para expresar sus puntos de vista. El país cuenta ya con mejores niveles de educación y capacitación, con universidades, institutos y centros de investigación que benefician a millones de mexicanos. Los servicios de salud y seguridad social han aumentado las esperanzas de vida de la población. El régimen político ha ido ampliando paulatinamente la participación, se cuenta con partidos y organizaciones políticas que representan las principales corrientes ideológicas contemporáneas...

JORGE SAYEG HELÚ

Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo...

La agudización de estos fenómenos ha llevado a una situación crítica que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza. Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación.

Es necesario, para fortalecer la estructura constitucional del sistema económico de la Nación, que ésta, de nuevo, se reencuentre en sus orígenes, reafirme sus valores y recupere la esencia de la Constitución para que, sobre esas bases, lleguemos a la síntesis de la orientación que nos dan nuestros valores con las necesidades de instrumentación. Sólo así podremos arribar a una nueva etapa de desarrollo en todos los órdenes de la vida nacional, sobre bases de seguridad jurídica, solidez, dinamismo, permanencia, eficiencia y mayor igualdad social.

En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad. La legitimidad, que nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral.

Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional. A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación.

A diferencia de otras sociedades contemporáneas y sistemas políticos cuya capacidad de subsistencia depende del uso arbitrario de la fuerza, en México es posible a través de la ley y del Derecho —como expresión de voluntad política y de consenso— y de las acciones económicas y sociales consecuentes, ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a sus problemas más agobiantes, sobre la base de establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional.

Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

JORGE SAYEG HELÚ

Estos principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son consecuentes con la esencia de la Revolución Mexicana, con la necesidad de un desarrollo equilibrado y formas más modernas de organización económica, sin que se altere la estructura de nuestro orden normativo y constitutivo de gobierno.”

Pero el decreto que contuvo tan señalada reforma, y que apareció publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 3 de febrero de 1983, no comprendió únicamente reformas y adiciones constitucionales en materia económica, por más que éstas hayan sido —con mucho— las más importantes, y para las cuales se destinaron, los artículos 25, 26 y 28; este último que se enriquece considerable y sustancialmente, al serle introducidos conceptos tales como el de la protección al consumo popular, mediante el señalamiento de precios máximos para artículos necesarios y la imposición de modalidades para la organización de la distribución de dichos artículos, así como a través de la supresión de intermediaciones innecesarias o excesivas, señalándose, además, las áreas estratégicas, cuyo ejercicio queda reservado exclusivamente al Estado, y entre las que figura la prestación del servicio público de banca y crédito. Con esa misma fecha fue enriquecido, asimismo, considerable y sustancialmente también, el cuadro de nuestros derechos sociales, al ser adicionado el artículo 4º constitucional, con el derecho a la protección de la salud:

“La innegable vinculación que existe entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución del ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre, e incremento de la productividad y de la producción, es uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan ser cada vez más igualitarias.”

El imperativo de descentralización de la vida nacional llevó al gobierno del presidente De la Madrid a promover reformas, también, al artículo 115 constitucional, que la nueva realidad nacional en materia municipal, venía ya demandando en forma más que apremiante:

“Como un gran reclamo nacional —refería, en su parte fundamental, la iniciativa de reforma constitucional corres-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

pondiente—, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

“Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.”

Con anterioridad, todavía, comenzó a atacarse el problema de la corrupción, y para lo cual el gobierno hubo de establecer el principio de: “Renovación moral de la sociedad”. Al efecto se decretaban con

JORGE SAYEG HELÚ

fecha 28 de diciembre de 1982, una serie de reformas constitucionales, también, entre las que merece ser destacada aquella que modificó todo el título cuarto de nuestra carta fundamental, conforme a dicha nueva política que pudo condensarse en el cambio registrado en el propio título de dicho capítulo, cuando en lugar de referirse a las responsabilidades de los *funcionarios* públicos, aludía a las responsabilidades de los *servidores* públicos; pues, como bien lo señalaba ya la iniciativa de reformas correspondiente . . . “Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.”

“La obligación —continúa la propia iniciativa en su parte medular— de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

“Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que puedan resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.”

El andamiaje constitucional quedaba ya instalado; la Constitución de la República, con las últimas y trascendentales reformas emprendidas, se antojaba suficiente para lograr el cambio deseado, cuando un nuevo y poderoso agente natural, con tintes de tragedia, hizo su aparición en nuestro escenario histórico. Mediaba, en efecto, el régimen Delamadridista de gobierno, cuando a los onerosos términos de una deuda exterior que se renegociaba continuamente, a efecto de ganar tiempo ante una apremiante e inminente reordenación económica internacional que indefectiblemente tendría que establecer nuevos órdenes y modalidades sobre la materia, vendría a agregarse la devastación originada por una actividad sismológica sin precedentes que dañó seriamente amplias zonas de la capital del país, así como algunas poblaciones del interior de la república.

Ante esta situación, un necesario proceso de reconstrucción se presentaba, también, al gobierno de la república; una inminente etapa

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

de reconstrucción —y son estos aflictivos momentos que vive el país, los que nos sorprenden ahora en nuestra tarea de actualización de la presente obra— que, como tantas otras veces en el pasado, y en términos nacionales y no solamente capitalinos, necesariamente ha de orientarse, con el fundamento jurídico-constitucional que le proporciona el artículo 27 al reconocer en la nación la propiedad original de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y consiguientemente las modalidades que puede a ella imponer, hacia la utilidad pública y el beneficio social y colectivo, aun sobre la consecuente afectación de una serie de intereses particulares, como es el caso del apremiante decreto expropiatorio del 11 de octubre de 1985; etapa de reconstrucción que demanda, asimismo, el aprovechamiento de tan lamentable coyuntura para el desencadenamiento de un apremiante proceso de descentralización nacional, que no viniera, en consecuencia, sino a apoyar y sancionar los no pocos pasos que tan firmemente daba ya el régimen de Miguel de la Madrid sobre el particular, y que al lado de las otras prioridades seguidas, se proyecta, ciertamente, hacia un deseado cambio social. Nuestro régimen de libertad, sin embargo, no fue sacrificado a dicha emergencia, y no se acordó, como muchos supusieron entonces, una suspensión de garantías, que no poco hubiera significado, asimismo, en el alivio de los efectos de una crisis hacia cuya definitiva derrota México habrá de oponer, nuevamente y frente a la intransigencia de los soberbios —que no podrán impedir la indefectible creación de un orden económico internacional más justo— las mejores armas con las que cuenta: su Derecho y su Razón.