

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

Concepción de justicia social en las constituciones de México

Francisco J. Sales Heredia



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 92

Junio de 2010

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Iván H. Pliego Moreno
Gabriela Ponce Sernicharo
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Concepción de justicia social en las constituciones de México

Francisco J. Sales Heredia*

Introducción

Desde la fundación de la República en 1910 hasta nuestro tiempo, el cambio de la concepción de lo que entendemos por estado liberal ha transformado dramáticamente a las instituciones mexicanas. Bajo la influencia de las ideas liberales europeas, y con los problemas locales en mente, los liberales mexicanos han creado instituciones políticas, recreado instituciones sociales e impulsado objetivos socioeconómicos particulares, al mismo tiempo que han seguido debatiendo cómo lograr una sociedad justa, debate que no ha sido claramente resuelto. En general, a través de la historia mexicana ha existido una necesidad apremiante por parte de los actores políticos relevantes de definir claramente una concepción liberal plural de justicia social, de cómo lograrla y cómo evaluarla.

Es fácil encontrar ideas contrastantes acerca de esta búsqueda de definición en los más respetados luchadores sociales del país. En términos modernos podríamos decir que Morelos, en su obra *Sentimientos de la Nación*, apoya la idea de que las libertades y derechos garantizados por la ley procurarán el crecimiento económico y una sociedad más igualitaria, especialmente “moder[arán] la opulencia y la indigencia”. Zapata por ejemplo, demanda la inmediata reparación de viejas injusticias en derechos sobre la tierra para permitir que los campesinos de México tengan la oportunidad de gozar de la libertad, y así mejorar su bienestar y prosperidad. Cárdenas en una interpretación de sus programas consideraría que la obligación principal del Estado era proveer no sólo de los medios materiales para la

* Dr. Francisco Sales. Director de Estudios Sociales. Líneas de investigación: justicia social, salud, seguridad social, pobreza, energía.

prosperidad individual sino también garantizar que toda la gente alcanzara ciertos niveles básicos de vida.¹

La falta de consenso acerca de lo que el Estado debe defender o en términos generales qué es lo que debe ser entendido por justicia social, tiene un efecto directo en la sociedad misma. Ya que no es posible desarrollar una idea coherente de qué áreas de la vida humana el Estado liberal debe beneficiar, quién debe beneficiarse más, y cómo esto debe ser logrado. Una consecuencia probable puede ser un desarrollo errático con pocas probabilidades de un mejoramiento constante. En el caso de México, puede sostenerse que dicha falta de claridad o de consenso ha creado un clima de cambios continuos, particularmente en relación con la política social.

Marco teórico

Los debates académicos acerca de la justicia pueden parecer innecesariamente abstractos y divorciados del mundo real, pero este problema puede ser evitado si aportamos una interpretación inicial de los debates constitucionales históricos y políticos sobre los temas de justicia social; sobre todo considerando que en este año 2010 celebramos los centenarios de la independencia y de la revolución.

El objetivo de este ensayo es plantear los problemas de la perspectiva liberal en situaciones de escasez moderada de recursos sociales, en una perspectiva igualitaria de política doméstica. Para lograr lo anterior se describirán y analizarán los cambios en la concepción de la justicia social en las constituciones de 1824, 1857 y especialmente en la Constitución de 1917 y sus reformas desde 1983. En particular, este ensayo pretende evaluar cómo los cambios en las leyes involucraron cambios en la concepción de justicia en relación con la distribución de beneficios y cargas a los ciudadanos.

¹ David Raby, "La dinámica de la Revolución y la contrarrevolución: México bajo Cárdenas, 1934-1940", en *Estudios Políticos*, (16), oct.-dic.1978.

El análisis de algunos de los cambios relevantes en las constituciones de 1824, 1857 y especialmente la Constitución de 1917 y sus reformas desde 1983, desde una perspectiva de teoría política es relevante para evaluar qué prioridades socioeconómicas a través del tiempo el Estado ha privilegiado, y si existe una tendencia clara en la interpretación liberal de justicia social hecha por los actores políticos.

John Rawls describe el objetivo de la justicia social como:

...la forma en que la Constitución política y los principales arreglos sociales y económicos distribuyen derechos fundamentales y deberes, y determinan la distribución y división de ventajas provenientes de la cooperación social.²

La tradición liberal occidental a la que la cultura mexicana pertenece ha buscado constantemente principios de justicia que gobiernen la forma en que se distribuyen los recursos escasos y se provean derechos y ventajas a los individuos moralmente iguales. Para Rawls, por ejemplo, la distribución tiene que ser equitativa y justa; la concepción de justicia como equidad involucra dos principios:

... el primero requiere igualdad en la distribución de derechos y deberes básicos, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo desigualdades en la riqueza y en la autoridad, son justas solamente si éstas producen un beneficio compensatorio para todos y en particular para los miembros menos aventajados de la sociedad.³

El segundo principio de justicia provee el objetivo de la justicia social normativa, es decir, la estructura básica de la sociedad debe organizarse, de acuerdo a Rawls, para maximizar las posibilidades de que los menos aventajados gocen del esquema completo de derechos en la sociedad.

² John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1996, p.6.

³ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1972, pp.14,15.

Rawls propone a partir de esta visión, un ordenamiento de bienes básicos que deben ser otorgados a los ciudadanos en una sociedad justa, por ejemplo la libertad tiene una prioridad absoluta sobre el resto de los bienes. Sin embargo, desde su perspectiva, la estructura básica de la sociedad debe dar prioridad a las libertades solamente “bajo condiciones sociales razonablemente favorables”, implicando que dichas condiciones deben ser alcanzadas primero, para poder aspirar a la justicia social.

Si nuestra preocupación es con una sociedad que tiene instituciones débiles, entendiendo esta debilidad como la imposibilidad de lograr que todos los ciudadanos gocen de todos los servicios ofrecidos por dichas instituciones, con una población mayoritariamente con bajas expectativas acerca de su futuro, esta sociedad entraría en la categoría de condiciones poco favorables para el desarrollo de las libertades individuales.

Para poder describir la justicia y estructura de una distribución de beneficios sociales, Amartya Sen propone un punto metodológico muy simple que puede ser usado para describir los cambios en el acercamiento a la idea de justicia social en el caso mexicano. Este método consiste en observar “qué información es o no es tomada como directamente relevante para evaluar la justicia o aceptación de los diferentes escenarios sociales”.⁴ En lo que sigue se considerará la información relevante en los documentos constitutivos del estado mexicano, para interpretar la concepción de justicia social alcanzada.

Una Constitución escrita y sus reformas, usualmente expresan la ideología de su tiempo y proveen los medios para unificar a los actores políticos en torno a una misma causa. En el caso de México, un debate político central desde su independencia ha sido cuál es la mejor manera de alcanzar desarrollo económico y distribuir sus beneficios, dentro de un marco de derechos igualitarios. Las constituciones mexicanas de 1814, 1824, 1857 y la actual de 1917, pueden ser consideradas como defendiendo ideas liberales de justicia y conformando

⁴ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p.57.

instituciones liberales que den marco a estas ideas abstractas. En un sentido, esto permitiría un análisis de coherencia; el hecho de que la Constitución actual de 1917 se base en gran parte en la de 1857 muestra, en un análisis simple, una continuidad formal de valores liberales. Sin embargo, el liberalismo mexicano, a pesar de ser la ideología dominante de los últimos 200 años, no puede ser vista como una ideología coherente y clara, en parte debido a los muchos diferentes objetivos políticos que pueden ser identificados como liberales. Alan Knight argumenta, por ejemplo, que la revolución social de 1910 es una prueba fehaciente de cómo una ideología dominante y heterodoxa como la del liberalismo mexicano de la época, pudo atraer a los grupos más contradictorios y disímbolos posibles.⁵

Alan Knight identifica tres formas diferentes del liberalismo desde la fundación de la nación mexicana. *Liberalismo constitucional* expresado en la Constitución de 1824 y que puede ser identificado con la fe puesta en que el estado de derecho podría resolver las diferencias políticas. En esta Constitución fundacional, la ley mantiene los derechos de propiedad privada y crea una división de poderes para equilibrar y controlar el ejercicio del poder mismo. Más aún, el origen del poder político radicará en una república democrática de iguales, en contraste con la tradición de los trescientos años previos de una colonia de súbditos a una corona lejana. La igualdad formal ante la ley era reconocida en la mayoría de las áreas. En relación con el desarrollo económico, el Estado sería el responsable de crear las condiciones adecuadas para el crecimiento de las actividades comerciales individuales o comunales.

El segundo tipo de liberalismo identificado es el *liberalismo institucional* que apoyaba cambios radicales en aquellas instituciones que detenían el progreso social. Los que apoyaron la Constitución de 1957 demandaron y obtuvieron la abolición de los privilegios coloniales que sobrevivían hasta ese momento, todo bajo la bandera de que contradecían la igualdad. El Estado bajo este tipo de liberalismo sería el responsable de mantener el estado de derecho para defender la

⁵Alan Knight, "*El liberalismo Mexicano*", en *Historia Mexicana*, (35), 1985, pp. 59-91.

igualdad completa y permitir la actividad comercial individual y comunal. Este grupo habría de reconocer que aquellos ciudadanos que necesitaban educación y que carecían de buena salud no podrían competir en el mercado; por tanto la educación y los servicios médicos fueron considerados como responsabilidad del Estado.

El tercer tipo identificado por Knight, es el *liberalismo desarrollista*, expresado en la Constitución de 1917. Este tipo de liberalismo estaba dispuesto a “diferir prácticas constitucionales y derechos civiles en beneficio de la estabilidad y el desarrollo... querían un gobierno fuerte -aún autoritario- que liberara a los recursos productivos del país”.⁶ Los liberales de este tipo se identificarían con los grupos necesitados y activamente propondría una redistribución de la riqueza, dirigiendo la economía y definiendo las prioridades de desarrollo.

Estas tres formas de liberalismo serán usadas como referencias analíticas en este ensayo para identificar la información relevante que los gobiernos del momento tomaron en cuenta al definir sus concepciones de justicia social.

Constituciones de 1824 y 1857

La primera parte del siglo XIX en México es interpretada como un periodo de esperanza y grandes objetivos. Las élites políticas constituidas mayoritariamente por liberales, pretendían resolver algunas de las injusticias sociales por medio del rápido método de cambiar las leyes. Resolver los problemas de esta manera resultaba difícil, particularmente debido a la terrible realidad social que imponía altas demandas al sistema político recién nacido. Los objetivos liberales que se proponen para alcanzar la libertad política individual y la riqueza individual se estaban imponiendo a una realidad feudal, donde instituciones y las formas de producción estaban diseñadas mayoritariamente para beneficiar a una minoría.

⁶ Ibid, p.61.

Esta realidad se complicaría aún más con un periodo continuo de descontento social y político. Podría decirse que la historia del México independiente en el siglo XIX es una lista de guerras civiles peleadas entre diferentes grupos, cada uno de ellos reclamando el derecho de sentar las bases fundacionales para una idea de nación.⁷ Sin embargo, desde la independencia de 1810 a la Constitución de 1824 la élite intelectual que luego se separaría en conservadores y liberales, estaban de acuerdo en lo general: que la fundación del nuevo Estado debería ser bajo términos liberales igualitarios y que había una necesidad inmediata de estabilidad política y desarrollo económico.⁸ La respuesta a estos problemas fue promover una constitución liberal, modelada en la última Constitución de la corona española aceptada por los delegados y representantes mexicanos, la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1779, pero instituyendo un sistema de gobierno e instituciones radicalmente distintas a las coloniales.⁹

Para promover el desarrollo económico se abolieron impuestos en muchas áreas de la producción y se propusieron pequeñas reformas al campo con el objetivo de liberar la actividad comercial individual. A pesar de que estas medidas pretendían mantener cierto orden colonial al mismo tiempo que desarrollar nuevas instituciones, no tuvieron mucho éxito. El acuerdo inicial entre los diferentes grupos políticos para votar la Constitución se rompió cuando los conservadores, fieles al orden colonial, demandaron preservar privilegios. Demasiados desacuerdos políticos llevaron a un periodo de completa inestabilidad que culminó en dos guerras civiles entre liberales y conservadores, dos invasiones extranjeras, rebeliones indias en el norte y en el sur y la pérdida de la mitad del territorio, en sólo 35 años (1822 a 1857). El éxito de los liberales es algo que debe ser considerado como milagroso, pues enfrentaban a la poderosa iglesia católica

⁷ Daniel Cosío Villegas, *La República Restaurada: Vida Política*, Tomo I de Historia Moderna de México, Hermés, México, 1959, p.50.

⁸ Humberto Fowler y William Morales, *El Conservadurismo Mexicano en el siglo XIX*, Universidad de Puebla, México, 1999, pp.10-15.

⁹ Donald Stevens, *Origins of Instability in early Republican Mexico*, Duke University Press, London, 1991, pp. 7-17.

romana, los ejércitos francés, americano y austriaco, el poder de los terratenientes y finalmente la división del pueblo mexicano.

En esos años, el liberalismo constitucional que centraba su esperanza en la ley se enfrentó a la necesidad de transformar radicalmente las instituciones. Los liberales respondieron con un tipo de *liberalismo institucional*.¹⁰ El liberalismo en estos años caóticos se convirtió en la ideología dominante del Estado mexicano; sin embargo, las constantes complicaciones y especialmente la falta de claridad acerca de qué fines sociales prácticos se impulsarían, debilitó al liberalismo institucional. Emilio Rabasa, intelectual de ese tiempo, observó este periodo caótico como aquél en que “las leyes se desacreditaron”¹¹ por los constantes problemas políticos. Sin embargo, las constituciones resultantes de 1824 y 1857 así como las Leyes de Reforma, que eliminaron formalmente las propiedades de la iglesia durante la república restaurada, marcarían el futuro de la nación. La primera mitad del siglo XIX concibió la libertad individual como el objetivo central del estado liberal mexicano.¹²

Cambios distributivos en derechos

Durante la mayor parte del siglo XIX la situación en la que vivía el pueblo mexicano era de una terrible desigualdad y pobreza.¹³ Definitivamente esta situación no era la adecuada para lograr que la libertad floreciera, como el constituyente del 24 y del 57 deseaban. Durante este periodo, un tercio de la población eran indios (alrededor de 2.5 millones de personas) y eran los más pobres entre los pobres en la sociedad mexicana. El resto estaba formado en su mayor parte por mestizos y la élite

¹⁰ Alan Knight, "El liberalismo Mexicano", en *Historia Mexicana*, (35), 1985, pp. 59-91.

¹¹ Daniel Cosío Villegas, *La República Restaurada: Vida Política*, Tomo I de Historia Moderna de México, Hermés, México, 1959, p.52.

¹² Charles Hale, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth Century Mexico*, Princenton University Press, Princenton, 1989, p.4.

¹³ N. Gilmore, "Poor in Mexico, 1834", en *Hispanic American Historical Review*, (37) (2), 1957, pp. 213-226.

económica y política, por criollos y españoles, con grandes excepciones como Juárez.

Jan Bazan cita una correspondencia diplomática de Poinsett, el embajador de Estados Unidos en México en 1829, añadiendo que su descripción sería adecuada en los años 40 del siglo XIX. Poinsett afirma acerca de los indios,

En estos momentos siete octavas partes de la población viven en casuchas que no tienen los más mínimos servicios. Sus únicos muebles son petates para sentarse y dormir, su comida: maíz criollo, chile y frijol, y su ropa es miserablemente burda y escasa.¹⁴

Los liberales y los conservadores atribuían el atraso de la nación a la extendida pobreza, y proponían que la solución radicaba en el crecimiento de la riqueza social. La riqueza sin embargo, era el privilegio de algunos y los dos grupos reconocían que expropiarla eliminaría el único prospecto de incrementar la riqueza nacional. Los liberales institucionales propusieron el estado de derecho para promover la competencia e incrementar la distribución de la riqueza así como la educación y los servicios médicos. Estos objetivos requerían recursos de los cuales no se disponían.

Las influencias liberales eran evidentes en todos los actores políticos involucrados en los congresos constituyentes de 1824 y 1857.¹⁵ La mayoría de ellos aceptó las reformas liberales borbónicas españolas y algunos de ellos participaron en las Cortes, -el grupo legislativo que aprobó la Constitución Española de Cádiz en 1812-, este código reconocía la igualdad de todos los súbditos de la corona, ya sea en las colonias o en la metrópoli.¹⁶

¹⁴ Jean Bazant, "Mexico from Independence to 1867", Capítulo 10 en *The Cambridge History of Latin America, Vol III*, editada pr Leslie Bethel, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, p.445.

¹⁵ William Fowler y Humberto Morales, *El Conservadurismo Mexicano en el siglo XIX*, Universidad de Puebla, Mexico, 1999, p.15.

¹⁶ Jaime Rodríguez O.; "La Constitución de 1824 y la formación del Estado Mexicano", en *Historia Mexicana*, (40) (3), 1991, pp. 507-535.

Las reformas liberales españolas de 1808 y 1812 reconocían los principios de igualdad ante la ley, pero no fue hasta el acta de independencia mexicana y la Constitución liberal de 1857 cuando se reconoció formalmente la igualdad de los indios, esclavos y especialmente de los clérigos y militares. Los privilegios y la desigualdad en el trato fueron eliminados. Los esclavos serían liberados y los indios recibirían el mismo trato en la ley como cualquier otro ciudadano.¹⁷ Los derechos civiles también fueron promovidos por el estado y la educación básica y algunos medios materiales para sostenerse serían la interpretación práctica de estos derechos. A los estados de la República se les requirió que promovieran estas políticas, aunque sin mucho éxito.¹⁸

El constituyente del 57 consideró que los derechos individuales era la parte más importante que debería ser legislada. La primera parte de la Constitución, que permaneció en la Constitución del 17 fue dedicada a las garantías individuales. El artículo primero de la Constitución de 1857 declara,

Artículo Primero. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.¹⁹

La diferencia sustancial entre la Constitución de 1824 y la de 1857 en relación con las garantías individuales es que la Constitución del 57 explícitamente menciona cada uno de los derechos que el Estado debe proteger. Estos derechos son extensos y corresponden a los derechos liberales positivos clásicos: imposibilidad de ser esclavizado, libertad de actividad, libertad de prensa, libertad

¹⁷ Ernesto De la Torre Villar, "La Revolución Francesa y su Influencia en la Constitución de Apatzingán de 1814" en *La Revolución Francesa en México*, Ed by Solange Alberro, Alicia Hernández Chávez y Elías Trabulse, Colegio de México, México, 1992, pp.155-160.

¹⁸ Jaime del Arenal Fenochio, "Modernidad, mito y religiosidad" en *The Independence of Mexico and the Creation of the Nation*, Ed. por Jaime E. Rodríguez O, UCLA Latin American Studies Vol. 69, USA, 1989. p.240.

¹⁹ Biblioteca del Congreso Mexicano, www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf, (consulta 1 de junio de 2010).

de palabra, libertad de culto, derecho de petición, libertad de reunión, de movimiento, igualdad total ante la ley (prohibición de títulos nobiliarios y honores hereditarios), derecho a un juicio justo, inviolabilidad de persona y de casa sin una orden judicial, abolición de monopolios y derecho a apelar.

La extensión de estos derechos claramente muestra una concepción clásica liberal del Estado, donde los derechos individuales son protegidos para permitir que los individuos sigan sus propias preferencias y así lograr el bien común.

Cambios en la distribución de recursos

En general en los años cuarenta del siglo XIX, los liberales institucionales apoyaron la república democrática secular basada en libertades civiles y políticas y la creación de una industria nacional que estaría sustentada en una clase media de propietarios. En el área de bienestar económico el constituyente del 57 debatió que la libertad no podía ser alcanzada si no se tenían ciertos medios materiales para poder vivir.²⁰ La economía, sin embargo, hasta 1876 se basaba en una agricultura de autoconsumo con la excepción de áreas específicas en la minería y la industria. El constituyente consideró a la reforma agraria como una forma de incrementar la riqueza individual y social. Uno de los obstáculos que debían ser removidos en su idea liberal nominal de libre empresa impulsada por ciudadanos libres e iguales, era la excesiva concentración de tierra sin usar en pocas manos. Por ejemplo, la comisión constitucional para la reforma agraria en 1820 consideraba que “..la propiedad está distribuida desigualmente y hay una falta de medios para que la población pueda vivir.”²¹

El artículo segundo del proyecto de ley aprobado por la comisión de reforma agraria en 1823 define los derechos de propiedad para este periodo como:

Artículo II. Dado que el objetivo de las leyes en un gobierno libre debe ser promover lo más posible que la propiedad sea distribuida

²⁰ Charles Hale, "José María Luis Mora and the Structure of Mexican Liberalism" en *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 45, 1965, pp. 196-227.

²¹ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo Mexicano*, Tomo I, UNAM, México, 1961, p.157.

equitativamente, el gobierno tomará en cuenta las previsiones de la ley para garantizar que los latifundios que no sean trabajados y pertenezcan a una sola persona sean distribuidos. Una compensación justa será pagada.²²

De acuerdo a Reyes Heróles esta ley muestra que la concepción de propiedad para los liberales del momento era cercana a la idea de derecho natural, que consideraba el origen social de la propiedad. Esto le daba el derecho a la sociedad de regular la distribución de tierra y trabajo de forma equitativa. Esta concepción de propiedad claramente respeta la propiedad privada, pero reconoce crucialmente los derechos a la propiedad a través del trabajo. Esta ley marcó un corte con la costumbre colonial de derechos de propiedad provenientes del señor y daría un contenido específico a un recurrente objetivo social de la nueva república: proveer a cada uno que quisiera trabajar un pedazo de tierra para sostenerse.²³

Ponciano Arriaga, uno de los constituyentes del 57, argumentó en el congreso que la tierra debería ser distribuida a los pobres y que la Constitución debía dejar en claro este cambio de sistema social. Él dijo:

Mientras algunos individuos son propietarios de grandes latifundios sin ningún uso que podrían proveer a muchos millones de una forma de ganarse la vida, la mayoría de los ciudadanos viven en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin casa, sin oficio y sin trabajo. Esta gente no puede ser libre o republicana y nunca podrá ser feliz, si estas bonitas teorías, leyes, Constitución, no pueden ser realizadas debido al absurdo sistema económico existente.²⁴

El artículo 27 de la Constitución del 57, que determinaba los derechos de propiedad, no fue escrito siguiendo sus sugerencias. Sin embargo, quedó

²² J Reyes, *Ibid*, p. 141.

²³ *Ibid*, p.141.

²⁴ Moisés González Navarro, "La Reforma y el Imperio" en *Historia Documental II*, editado por De la Torre Villar, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964, p.284.

redactado de tal manera que impedía la propiedad de corporaciones *de jure* eliminando los derechos de propiedad de la iglesia y de los pueblos indígenas, promoviendo la idea de la propiedad individual como una forma de promover la riqueza social.²⁵

La subsecuente reforma agraria no logró los objetivos que proponía la ley; mientras la iglesia perdió algunas de sus propiedades en 1867, las tierras indias no fueron respetadas. El Estado vendió las tierras expropiadas al mejor postor creando nuevas grandes haciendas con un sistema feudal de producción. A pesar de que los liberales institucionales reconocían la lentitud de las reformas agrarias y económicas, creían fervientemente que esta era la única manera de crear riqueza social; la realidad social era un obstáculo determinante para lograr el objetivo igualitario. El liberalismo desarrollista nació demandando medidas radicales para garantizar el crecimiento económico aún a costa de algunas libertades.

Concepción de justicia social

La concepción de justicia social sostenida por el Estado mexicano en las constituciones de 1824 y 1857 puede ser descrita en términos de la información relevante que toma en cuenta para distribuir derechos y recursos. Al observar este tipo de información puede argumentarse que la prioridad del Estado se concentraba en la consolidación del sistema político para promover las reformas igualitarias. Los diarios de debates así lo muestran.²⁶ Los votos en los dos congresos constituyentes liberales sugieren que en ambas ocasiones se necesitaba un Estado fuerte que asegurara el estado de derecho y permitieran la adecuada implementación de las políticas públicas. La Constitución del 24 consideró a un Ejecutivo fuerte y la de 1857 a un Legislativo fuerte, el primero para hacer respetar la ley y el segundo para interpretar los cambios sociales y actuar en

²⁵ Ibid, p.286.

²⁶ David Quinlan, "The Constituent Congress, 1823-1824" en *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Editado por Jaime Rodríguez, Publisher, London, 1994.

consecuencia. Ambos congresos mostraba de igual manera un énfasis en extender las libertades positivas, dejando la riqueza individual al trabajo que los talentos de las personas podían conseguir. La evidencia muestra que ambos congresos, a pesar de voces en desacuerdo, consideraron que la idea básica liberal del Estado era la de un creador de condiciones para un fructífero trabajo individual.²⁷

Constitución de 1917

El grupo de liberales en el poder entre 1867 y 1876 pueden ser identificados como *liberales desarrollistas*. Se enfrentaron a una nación en ruinas y en bancarrota, tratando de preservar las libertades individuales y reconducir la economía a través de la intervención del Estado. El presidente Juárez reformó la Constitución para otorgar mayores poderes al Ejecutivo y menos al Legislativo, pero esto sólo creó dudas entre los grupos liberales clásicos acerca de la pertinencia de concentrar tanto poder, sobre todo en relación al desarrollo de las libertades. Por otro lado, la crisis económica creaba dudas acerca de si era prudente sostener tanto esfuerzo institucional en la preservación de los derechos, mientras el desarrollo económico deseado no llegara.²⁸

En 1876 este precario equilibrio fue roto con un golpe de estado encabezado por Porfirio Díaz quien ofreció el desarrollo económico tan anhelado, al precio de las libertades, como afirmaría Cosío. A lo largo de los 34 años de dictadura, los requerimientos de una democracia liberal fueron suspendidos. Como justificación para no respetar la Constitución, su grupo argumentaba que estaban creando el mayor período de crecimiento económico de la historia de la nación y que los beneficios económicos se decantarían hacia las clases bajas.²⁹

²⁷ Daniel Cosío Villegas, *El Porfiriato: Vida Social*, Tomo IV de Historia Moderna de México, Hermés, México, 1957, p.xix.

²⁸ Daniel Cosío Villegas, *La República Restaurada: Vida Política*, Tomo I de Historia Moderna de México, Hermés, México, 1959, p.57.

²⁹ *Ibidem*

Es claro que la riqueza producida no benefició hacia las clases bajas y que las contradicciones de las reformas económicas impulsadas, apoyadas por los conservadores y por la Iglesia Romana, llevaron a una inmigración masiva a las ciudades y a una mayor pobreza en el campo, especialmente de los indios que habían perdido sus derechos corporativos a las tierras en las reformas del 67. Díaz promovió políticas de centralismo administrativo y de Estado desarrollista combinado con una liberalización económica. El México moderno que Díaz y su grupo estaban supuestamente creando, no tomó en cuenta la larga lucha liberal de los cien años anteriores en pos de la soberanía popular, la autonomía municipal, los derechos políticos básicos y la lucha por el derecho a la tierra. La política agraria seguida por Díaz creó un creciente problema social pues no reconocía derechos de propiedad instituidos en la Colonia y evitaba el trabajo en tierras abandonadas, todo ello alimentando el descontento social que daría a la Revolución su carácter de lucha en contra de los privilegios, en suma de una lucha por una básica igualdad de derechos tanto civiles como sociales.³⁰

Dado que Díaz vestía sus políticas bajo leyes emanadas de la Constitución, ésta casi no fue modificada y así se convirtió en el emblema de resistencia y de movilizaciones sociales durante el período. Las huelgas y rebeliones que eran violentamente eliminadas grababan en la mente del pueblo mexicano la necesidad de respetar la Constitución para recobrar sus derechos.

Cambios en la distribución de recursos y derechos

El Partido Liberal Mexicano dirigido por Ricardo Flores Magón fue influido por ideas socialistas y anarquistas. En 1916 Flores Magón propuso una efectiva reforma agraria, derechos laborales, protección al indígena, respeto a las medidas anticlericales, revisión constitucional y la caída del régimen de Díaz. Francisco I.

³⁰ Robert Freeman Smith, "The Díaz Era: Background to the Revolution of 1910" in *Mexico: From Independence to Revolution, 1810-1910*, Ed by W. Dirk Raat, University of Nebraska Press, London, 1982.

Madero, un moderado separado del partido liberal, demandaba la restauración de la legalidad, especialmente una transición política pacífica, para poder respetar la Constitución de 1857. Madero ganó las elecciones de 1911 y Díaz dejó el país para facilitar la transición. El gobierno de Madero, sin embargo no fue reconocido por Zapata por no promover una verdadera reforma agraria y fue traicionado por Victoriano Huerta imponiendo una dictadura militar que duró poco tiempo.

Crucialmente, los grupos en lucha se separaron en dos bandos, aquellos que apoyaban las ideas liberales de reforma constitucional y los que apoyaban los intereses de los trabajadores y campesinos. Venustiano Carranza lideraba a los liberales, después llamados los moderados; por el lado de los radicales Francisco Villa y Emiliano Zapata fungían como líderes de hecho. El Congreso Constituyente del 17 mostró la tensión existente entre los dos grupos y ésta se expresa en la Constitución donde conviven con dificultad derechos sociales e instituciones que los garantizan, con derechos agrarios y laborales que desde su redacción han tenido grandes problemas para ser garantizados.

Para entender el debate acerca de la justicia social en la construcción política del Estado mexicano podemos observar los debates políticos que construyeron la Constitución de 1917, especialmente acerca de dos de los más importantes artículos, el 27 y el 123, relacionados con derechos de propiedad y derechos sociales.

La Constitución de 1917 claramente sigue a la de 1857 al reconocer los derechos individuales, pero daba mayores poderes al Ejecutivo para promover el desarrollo económico y social. Es necesario remarcar que bien podría haber emergido una Constitución completamente nueva refundando al Estado; sin embargo, la lucha previa durante el porfiriato defendiendo a la Constitución y el ejemplo de Juárez y la República Restaurada aún permanecía en la memoria de los legisladores, convirtiéndolos en liberales desarrollistas, especialmente porque asumieron que el desarrollo económico y social tenía prioridad sobre otros derechos dándole mayores poderes al Ejecutivo para llevarlos a cabo.

A pesar de que los redactores de la Constitución de 1917 consideraron muchos de los principios de la Constitución de 1857, es ampliamente aceptado que la actual Constitución tiene un carácter social que la del 57 no tenía.

“En la de [1857] el principio dominante es que el individuo debe estar antes y ser más que la sociedad; en la de [1917] el principio que domina es que la sociedad debe estar antes y ser más que el individuo.”³¹

El tono ideológico en los debates originales relacionados con la reforma agraria fue dado por las demandas de justicia. Dicha demanda se debía en parte a la composición de los integrantes del Congreso Constituyente, donde una diversidad de grupos políticos estaban representados. Estos actores políticos eran principalmente una élite social progresiva, como también reformistas sociales, revolucionarios radicales y reformistas moderados. Los radicales no querían esperar para introducir cambios a las instituciones sociales, mientras que los moderados concedieron dichas reformas sociales en orden de garantizar que el Ejecutivo resultante fuera fuerte para poder implementar las políticas de desarrollo de naturaleza liberal.³²

Ambos grupos, aunque suene extraño, pueden ser identificados como liberales si pensamos en las categorías antes discutidas, pues en esencia demandaban derechos de propiedad. Los radicales por medio de una profunda reforma agraria para garantizar los medios materiales para alcanzar riqueza individual, pueden ser considerados liberales institucionales pues consideraban al Estado como el garante de los medios para lograr que el trabajo individual diera frutos. En su caso, los moderados pueden ser identificados como liberales desarrollistas pues estaban más preocupados con lograr un gobierno fuerte que fuera capaz de dirigir la economía.

³¹ Wilfrid Collcott, *Liberalism in Mexico: 1857-1929*, Archen Books, Connecticut, 1965, p. 272.

³² Peter H. Smith, “El congreso constituyente de 1916-1917”, en *Historia Mexicana*, (22), 1972-1973. pp. 363-365

En la Convención Revolucionaria de 1915, ambos, moderados y radicales estaban de acuerdo, según Niemeyer, en una lectura retributiva de la Revolución.

“La revolución fue una lucha de los que no tienen nada en contra de los abusos de los poderosos...en que lucharían por el establecimiento de instituciones democráticas, por lograr el bienestar de los trabajadores y la emancipación del campesinado a través de una distribución equitativa de la tierra.”³³

Sin embargo, la distribución de la tierra se convirtió en un factor de disputa, pues llevar a la práctica una equitativa distribución de tierras laborables no es nada sencillo. Ambos grupos estaban en desacuerdo acerca de cómo resolver los reclamos sobre derechos originales a la tierra. Los moderados demandaban que los reclamos históricos legales fueran respetados y los radicales, por otro lado demandaban tierra aún sin mostrar títulos de propiedad antiguos, pues la consideraban como un medio para salir de la miseria. Pancho Villa afirmó en la exposición de motivos a su ley de reforma agraria de 1915,

“La gran desigualdad en la distribución de la tierra ha dejado a la mayoría de los mexicanos dependientes de una minoría de terratenientes, dependencia que inhibe el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.”³⁴

Los radicales concebían a los derechos económicos como esenciales para aspirar a gozar de los derechos civiles y políticos. El artículo 27, de acuerdo con Silva Herzog, fue redactado con estas ideas en mente, como puede apreciarse en el cuadro 1 en la primera redacción.³⁵

33 Niemeyer, E. V. (1974). *Revolution at Queretaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, University of Texas Press, Austin, 1974. p.19.

³⁴ Citado en, Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, ERA, México, 1973, p.161.

³⁵ Jesús Silva Herzog, *Breve Historia de la Revolución Mexicana: La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, Tomo II; Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Cuadro 1. Artículo 27 en su primera redacción y en su última reforma

Primera redacción aprobada, 1917	Última reforma de 1992.
<p>Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (<i>sic</i>) de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.</p>	<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>

Fuente: Cámara de Diputados Federal, www.diputados.gob.mx, (acceso, 1 de junio de 210).

Las diferencias en la redacción original y la última reforma al artículo 27 muestran las diferentes percepciones acerca de la distribución de recursos. Es claro que en la primera redacción el constituyente originario consideraba los derechos económicos sociales superiores a los derechos individuales a la propiedad. El constituyente permanente en 1992 consideró que era necesario

volver a una percepción de derechos individuales y dejar que el Estado fuera simplemente un regulador.

En 1917 la reforma agraria resultante transformó el campo mexicano, pero no mejoró en mucho la situación social. A pesar de que la nueva Constitución beneficiaba a los campesinos creando tierra comunal; la evidencia muestra que los liberales desarrollistas consideraban que el único sistema posible de producción para obtener ganancias en el campo eran grandes granjas privadas. A pesar de que millones de hectáreas (26.8% de la tierra en México) fueron redistribuidas, en 1964 sólo 3.3% de las tierras privadas reunían 54.3% de los negocios agrícolas.³⁶

Hansen sugiere que el desarrollo económico entre los treinta y setentas se sesgó hacia las grandes propiedades en el norte y, posteriormente, a la producción industrial, igualmente en el norte. Los beneficios obtenidos de la producción agrícola industrial se mantuvieron en algunos grupos. A pesar de existir evidencia acerca de la creciente desigualdad, sucesivos gobiernos continuaron invirtiendo en infraestructura carretera y agrícola en el norte del país, mientras la infraestructura y la inversión en asesorías técnicas dirigidas a las tierras comunales, donde el grueso de la población rural trabajaba, fue desatendida.³⁷

En 1970 era ya evidente que el artículo 27 no había resuelto los problemas que se propuso resolver y esto no fue por falta de intentos y esfuerzos de algunos de los gobiernos postrevolucionarios. Por ejemplo, en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas se redistribuyó 10% de la tierra productiva de México a propietarios comunales, de igual manera se promocionó el servicio de asesorías técnicas al campo y un sistema de créditos. El argumento central de Cárdenas era simplemente que la riqueza se estaba redistribuyendo. Desafortunadamente los arreglos políticos que permitieron la organización de campesinos y obreros, derivaron en burocracias utilizadas por sucesivos gobiernos para el control de las

³⁶ Roger Hansen, *The Politics of Mexican Development*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1977, p.33.

³⁷ Gerardo Otero, *Farewell to the Peasantry? Political Class Formation in Rural Mexico*, Westview Press, Oxford, 1999, p.443.

áreas rurales y la administración del desarrollo económico a través del clientelismo.³⁸

Derechos

La Constitución de 1917 no solamente preservó los derechos garantizados por la Constitución del 57 sino que los extendió. El constituyente de 1917 consideró que debían ser garantizados derechos especiales a los trabajadores para proteger su bienestar y protegerlos de la voracidad capitalista. José Macías, delegado en la convención constitucionalista a cargo de revisar los derechos laborales afirmó que “el gobierno tiene que prejuzgar a favor de la mejoría del trabajador y dotarlo de armas en contra del capital”.³⁹

El artículo 123 de la Constitución de 1917 fue en su momento una formulación radical y progresiva de derechos laborales. El artículo promovía una jornada laboral de ocho horas, protección en contra del trabajo nocturno, protección a las jornadas laborales para menores, y crucialmente proponía un salario mínimo que satisficiera “las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.”

Este artículo cambió el énfasis puesto en las relaciones laborales resultante de la Constitución del 57. Si en la Constitución del 57 algunos derechos laborales fueron considerados como por ejemplo, a igual trabajo, igual paga; la idea general era que la gente tenía que ayudarse a si misma, así, si un trabajador necesitaba más dinero podía trabajar horas extras, de hecho estas horas extras eran necesarias para sobrevivir. La Constitución del 17 consideraba al patrón y al

³⁸ Claudia Heredia, "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience" en *Democracy, Markets, and Structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, Ed. por C. William, North South Center Press, Miami, 1994, p.268.

³⁹ E.V. Niemeyer, *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, University of Texas Press, Austin, 1974, p. 112-114.

trabajador como desiguales en el sentido de que el trabajador debía ser protegido de la explotación y por tanto debía recibir un salario razonable por su trabajo. Las horas extras tendrían que ser pagadas a un precio mucho mayor.

Desde 1940 el modelo de desarrollo económico seguido por los gobiernos sucesivos demandaba, sin embargo, un control férreo de las actividades de los sindicatos, bajos salarios y excedentes laborales. El modelo de desarrollo seguido por el gobierno mexicano desde los años 40 que tuvo un relativo éxito fue abandonado en 1983 por un modelo económico “más liberal”. Todos los esfuerzos no habían podido resolver el problema de desigualdad de la riqueza y del ingreso, con un 56.4% en promedio del ingreso total controlado por 20% de la población más rica de la sociedad, desde los años cincuentas.⁴⁰

Concepción de justicia social

La concepción de justicia social propuesta por el Estado mexicano en la Constitución del 17 puede ser descrita en términos de un fuerte pacto entre los constituyentes acerca de la necesidad de reformas socio-económicas. Si la principal característica de la Constitución del 57 fue la extensión de las libertades individuales, la principal característica de la Constitución del 17 son los derechos socio-económicos. Para Flores Magón la “libertad económica es el fundamento de todas las libertades, sin ella no puede haber ninguna otra libertad”.⁴¹ Claramente el congreso constituyente del 17 consideraba que la falta de tierra y de medios para desarrollarla, así como la falta de derechos laborales impedía la libertad económica.

La Constitución del 17 otorgó los derechos y las reformas sociales para garantizar los logros económicos. El Estado desde esta perspectiva debía intervenir a favor de los trabajadores, debía promover la provisión de los créditos

⁴⁰ Miguel Székely, *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Macmillan Press, London, 1998, p.11.

⁴¹ Citado en, Jesús Silva Herzog, *Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana*, Utopía, México DF, 1973, p.32.

bancarios a los trabajadores y debía controlar la economía para beneficiar a los menos afortunados. Podríamos decir que la premisa general en la redacción original de la Constitución y detrás de muchas de las manifestaciones civiles, demandando derechos constitucionales, desde los años cuarentas hasta principios de los ochentas era que un entorno social desigual era responsable de las desigualdades y de la pobreza extendidas en el país, por tanto, la sociedad debía proveer los medios para resolver dichas desigualdades.

El mismo problema que en el anterior proceso constitucional emergió, los derechos socioeconómicos no funcionaron del todo, pues no existieron suficientes recursos sociales o riqueza social para ser distribuida. El objetivo igualitario de nuevo fue interpretado como una provisión formal de derechos y de recursos para mejorar las oportunidades para obtener la libertad económica.

Proceso de liberalización 1983 –

México fue completamente transformado por la revolución de 1910 y por la Constitución de 1917, de ser un país mayoritariamente rural y pobre con una agricultura de subsistencia como su actividad principal, y con una población analfabeta, se convirtió en un país moderadamente rico, con una actividad industrial y con una población mayoritariamente urbana y parcialmente educada. Este desarrollo económico y social se basó en un modelo de desarrollo con amplios déficits fiscales y comerciales.

Los liberales desarrollistas que llegaron al poder a finales de los cuarentas, siguieron una estrategia de concentración de capital y uso de la riqueza nacional para beneficiar a grandes industrias gubernamentales y a industrias privadas poderosas. Sin embargo, a pesar de que la economía creció a un promedio de 6% anual entre 1940 y 1975, distribuyendo parcialmente la riqueza, el logro prometido por la revolución de 1910 de un sistema que respetara completamente los derechos civiles y políticos, además de garantizar el bienestar económico, no fue

completamente realizado. El Estado siguió un modelo económico desarrollista, promoviendo el crecimiento y beneficios sociales a costa de crecientes desigualdades y sin ser inhibido completamente por constreñimientos legales. El sistema clientelista surgido de este proceso se consideraba con licencia para privatizar la distribución de la riqueza y las posiciones políticas entre las élites, burocracias y los grupos clientelistas.⁴²

Los mismos gobiernos que promovían la estabilidad política, la paz y el desarrollo económico, violaban los derechos civiles y humanos. Ejemplos de lo anterior son las represiones a la huelga de estudiantes en 1956, la matanza de estudiantes en 1968 y la guerra sucia en contra de los grupos guerrilleros en los setentas. También se puede incluir en esta crisis política, dos crisis económicas, la de 1976 y la de 1982, que deterioraron aún más el sistema político, destruyendo las pocas oportunidades económicas que habían sostenido al sistema.

En 1983 se reformó la Constitución con la intención de resolver la crisis económica y política. Dichas reformas tuvieron un énfasis de liberalismo económico que modificó de nueva cuenta la idea de justicia social práctica del estado mexicano. El Estado otra vez más consideraría que la riqueza debe deberse al esfuerzo individual y que él sólo debe promover oportunidades económicas y retirarse de las actividades productivas y del control de la economía.

La percepción del constituyente permanente parece haber sido que era necesario una vuelta al liberalismo institucional. El Estado se concentraría en regular las actividades, conformar el entorno económico y social donde se desarrollaría la actividad individual. Los salarios ya no estarían sometidos a un control, mas que al control del mercado, los activos ya no serían mas la propiedad de la tierra sino los talentos desarrollados por el esfuerzo individual y puestos a la venta en el mercado laboral.

⁴² Claudia Heredia, "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience" en *Democracy, Markets, and Structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, Ed. por C. William, North Souht Center Press, Miami, 1994, p.268.

Cambios en la distribución de recursos y de derechos

En las secciones previas se ha descrito como en la primera redacción de la Constitución del 17 se garantizaba formalmente la intervención del Estado en por lo menos aquellas áreas que eran consideradas como relevantes para el bienestar de los grupos menos aventajados. El sector agrario fue el más regulado, promoviendo desde la redistribución de tierras, hasta créditos, seguros y subsidios a ciertos productos. En 1992 el artículo 27 fue reformado para limitar la intervención del Estado en la redistribución de la tierra, específicamente se modificó la obligación del Estado para otorgar tierras a quienes las necesitaban. Acorde con esta reforma, se implementaron políticas orientadas a desarrollar el mercado libre en productos alimenticios básicos, eliminando los subsidios como por ejemplo al maíz, frijol, leche. Crucialmente dichas reformas se justificaron como una forma de ampliar las oportunidades individuales. Pedro Aspe subsecretario y secretario de Hacienda entre 1982 1994, fue uno de los ideólogos de las reformas económicas y sociales de ese tiempo. Es adecuado citarlo en un documento donde plantea su propuesta ideológica:

El objetivo constitucional para México es democrático, alcanzado no solo a través de la libertad para votar y ser votado y la libertad de pensamiento, de prensa, pero también a través del derecho a la educación, a un trabajo, a un salario justo, a poder hacer negocios, a la salud, a tener una pensión adecuada, a una casa digna y a otras necesidades básicas. Nuestra falla para lograr este mandato, recayó en pensar que el Estado sería el único que podía proveerlo todo, sin respetar las iniciativas y creatividad de los individuos.

La modernización tiene una dimensión social profunda, tiene el cometido de respetar las iniciativas de la comunidad y promover los logros individuales, se dirige a fortalecer a México a través de la unidad, progreso y justicia social.⁴³

La premisa liberal básica de Pedro Aspe en las ideas aquí citadas, es que una sociedad y economía abierta donde la competencia a través de un mercado libre es la norma, proveería las necesidades básicas de la población, pues se le ofrecería cada vez mejores oportunidades económicas y sociales a la gente. En su opinión, así como la de muchos liberales en la tradición mexicana, el crecimiento económico y las mejoras en la productividad traerían mejores beneficios que serían distribuidos en los mercados entre todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, la redistribución directa de bienes de capital ya no sería considerada. En 1992 las cláusulas que consideraban la redistribución de la tierra en el artículo 27 de la Constitución fueron reformadas. Así el Estado no sería ya más responsable de la redistribución de la tierra, la tierra comunal podría ser vendida, los subsidios serían eliminados de la mayoría de los productos del campo, y las agroindustrias podrían operar ahora hasta 2,500 hectáreas. Prueba de esta rápida transformación que pretendía redirigir la producción del campo hacia productos de exportación, y proveer de derechos de propiedad individuales puede ser observada en el apoyo técnico ofrecido a los productores del campo por el Estado. Si en 1990 59.6% de los ejidatarios recibían asistencia técnica, en 1994 solamente 8.6% recibían algún tipo de ésta.⁴⁴

La reforma fiscal de 1989 tenía como objetivo explícito su “compromiso con la justicia social”,

“Una reforma fiscal no solamente trata de ser eficiente económicamente es también un compromiso con la justicia social. Una reforma efectiva

⁴³ Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, 1993, p.x.

⁴⁴ Gerardo Otero, *Farewell to the Peasantry? Political Class Formation in Rural Mexico*, Westview Press, Oxford, 1999, p.193-195.

tiene que abarcar la necesidad de dirigir recursos a las más apremiantes necesidades de los pobres, pero también tiene que crear los incentivos y proveer oportunidades iguales para todos de participar en la economía formal, de producir, competir y lograr un mejor nivel de vida.”⁴⁵

La modernización para los reformistas implicaba que los beneficios universales no habían sido eficientes y que su objetivo de alcanzar a los menos aventajados no había sido logrado, así una completa reestructuración de la distribución de beneficios comenzó. La característica relevante de esta reestructuración era que los beneficios tenían que ser dirigidos a aquellos que lo necesitaran más, esto involucró un cambio en cómo eran entendidas por el gobierno las ventajas económicas. Antes de 1983 la pobreza era considerada una falla y responsabilidad del Estado, a partir de entonces la pobreza sería considerada como un problema de ciertas áreas geográficas y de la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado.

El proyecto líder de esa época fue llamado Solidaridad. El proyecto dirigió un considerable monto de recursos a tres áreas, beneficios directos, beneficios de la producción, y programas regionales de desarrollo. El proyecto enfatizó desde el inicio que se trataba de una corresponsabilidad entre la gente y el gobierno para mejorar el futuro. Los beneficios se dirigirían a los más pobres que pudieran recibirlos, mientras que el resto de los pobres tendrían que ayudarse a sí mismos aprovechando las oportunidades económicas.

En términos de teoría política moderna este cambio de prioridades puede entenderse como un énfasis en las oportunidades para lograr algo, en lugar de un énfasis en los logros. Es decir, se proponía -en términos liberales clásicos- que las decisiones del ciudadano son estrictamente relevantes y que al analizar los resultados de estas decisiones deben tomarse en cuenta las preferencias elegidas; podemos entender este cambio de énfasis, como un cambio de objetivos de la

⁴⁵ Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts. 1993. p.117.

política social y económica; acabar con el estado paternalista y promover el desarrollo individual en un ambiente económico favorable, con amplias oportunidades.⁴⁶

El cambio en el modelo económico propuesto por el proceso de liberalización que inició en 1984 hasta nuestros días modificó el Estado al cambiar la forma en que los derechos y beneficios son distribuidos por la mayoría de las instituciones. En 1985 el artículo 25 constitucional fue reformado para articular estas reformas:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Este artículo fue incluido entre las garantías individuales, pues propone nuevos derechos económicos generales y define el rol del estado en la economía. A pesar de que explícitamente promueve una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, no hay una clara descripción de cómo puede ser logrado este objetivo. Otra serie de reformas a la Constitución en los años siguientes fortalecieron los derechos civiles y políticos, creando instituciones fuertes que supervisarán al gobierno. Aunado a lo anterior, desde 1980 claramente la idea de responsabilidad fue modificada, para los liberales institucionales o neoliberales como han sido llamados, los individuos serán responsables de su propio éxito económico. Este cambio de perspectiva fue introducido para reemplazar la premisa

⁴⁶ Laguette Panuco, "Income Distribution and Poverty in Mexico" in *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Ed por Victor Bulmer Thomas, Macmillan Press, London, 1996. p.207

de los liberales desarrollistas que concebían la responsabilidad en las instituciones, para los neoliberales ésta idea era la culpable de la crisis económica de 1982.

Comentarios conclusivos

En general a través de la historia mexicana ha existido una necesidad urgente de definir claramente una concepción liberal plural de justicia social, de cómo lograrla y de cómo evaluarla. Los liberales institucionales concibieron el estado de derecho como el entorno adecuado para que los individuos desarrollaran sus preferencias sociales y económicas. Claramente si las instituciones no logran otorgar este entorno, los individuos no pueden desarrollarlas. El error debe atribuirse entonces a una falta de claridad acerca de cómo concebir las instituciones mínimas que pueden sostener este desarrollo, qué derechos básicos pueden otorgarse, qué beneficios básicos pueden otorgarse y a quién. Este fue el gran problema en el nacimiento de la República, pero acaso es el gran problema de los liberales institucionales de nuestros días, la falta de un ordenamiento estricto que otorgue prioridad a derechos y beneficios, algo que puede ser llamado el mínimo social que todos los ciudadanos deben preferentemente tener, aún si fuera necesario disminuir el ritmo de crecimiento de mayores beneficios a otros grupos de la sociedad.

La revolución ejemplificó la búsqueda de este mínimo social, si Zapata demandaba la reparación de las injusticias añejas sobre la propiedad de la tierra, lo hacía para lograr libertad individual y bienestar económico a través del trabajo; en contraste Cárdenas consideraba que los bienes materiales sólo tenían sentido en tanto garantizaban resultados en el bienestar de las personas, es decir era más importante que alguien tuviera una casa digna y no necesariamente que él lo hubiera logrado por sí mismo.

La necesidad de una concepción práctica de justicia social se hace cada vez más importante, pues las contradicciones sociales y económicas del país inhiben el desarrollo futuro del mismo.

- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo