

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA ¹

POR EL LICENCIADO

RICARDO TORRES GAITAN

DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA

La Escuela Nacional de Economía hace acto de presencia en la celebración del Cuadragésimo Aniversario de la Ley Fundamental que nos rige, porque desea dejar su reconocimiento a los hombres que representaron al pueblo de México en el Constituyente y quienes dotaron a nuestro país de una Constitución que al recoger las aspiraciones del pueblo, ha servido de base a la estructura política y jurídica del país.

Queremos, pues, recordar al pueblo y a sus representantes que aceptaron sufrimientos mil en aras de lograr conquistas y de sentar nuevas y más justas bases para el desarrollo de la nacionalidad. Tierra y libertad, derecho de huelga y de asociación sindical, sufragio efectivo y no reelección, eran los lemas que sintetizaban las aspiraciones de un pueblo que durante muchos años había vivido bajo la dictadura y cuyo orden de cosas ya no permitía progresos e impedía la capilaridad social.

Pese a las violaciones e imperfecciones de nuestro Código fundamental, ha resistido debido a su consistencia y solidez, la prueba de fuego en vez de desmerecer al través del tiempo, cada día se fortalece más, en virtud de que responde a una serie de aspiraciones e ideales de México y porque los gobiernos de la Revolución al aplicarla, han satisfecho muchas de las necesidades populares. Por tal razón, los ataques de sus enemigos y detractores no han podido quebrantarla. Por el contrario, cada vez es mayor el reconocimiento general, de propios y de extraños, de que fue un documento avanzado, el primero en su género y adecuado para normar la vida moderna de una sociedad.

Las constituciones son el fruto de una revolución, y las revoluciones a su vez, brotan del conflicto existente entre una realidad social opresiva para el mayor número y las incontenibles aspiraciones de progreso de los grandes núcleos de población. México no podía, claro está, escapar a esta ley de la historia, y todas sus constituciones han sido fruto de una revolución. desde la promulgada en Apatzingán hasta la de 1917, cuyo cuadragésimo aniversario, hoy celebramos.

¹ Discurso pronunciado en la inauguración de los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Economía. Ciudad Universitaria, febrero de 1957.

Durante la lucha armada son destruidos los obstáculos que impiden el desarrollo de una sociedad, y la Constitución es el documento que reúne las normas jurídicas y sociales que responden a los nuevos ideales de las mayorías triunfantes. Su vigencia depende de que se aplique con propósitos de satisfacer las necesidades materiales y espirituales del pueblo. En la medida que los ideales de una Constitución son realizados, cubren la etapa constructiva. En tanto que durante la Revolución, las promesas y los anhelos populares, son expresados en lemas y proclamas, la Constitución fija éstos sobre bases políticas y sociológicas, jurídicas y económicas de la vida institucional y administrativa de un país. En resumen, la Constitución y la Revolución no son dos fenómenos diferentes y separables, sino dos grandes fases de un solo acontecimiento histórico.

La Revolución Mexicana, que fue antifeudal y nacionalista, concretó sus aspiraciones fundamentales en la Ley Agraria de 1915 y en la Constitución de 1917. En cuanto a sus realizaciones, ha creado un sistema de bancos nacionales, un conjunto de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, en general, ha ejecutado un amplio programa de obras públicas.

Los gobiernos emanados de la Revolución se encontraron con lo siguiente:

1° Un pueblo que había hecho ésta y que estaba sumido en la ignorancia y en el fanatismo;

2° Un pueblo miserable y ayuno de libertades;

3° Una nación a la que le habían sustraído gran parte de sus recursos naturales.

Frente a estas circunstancias, tuvieron que establecer la educación gratuita y obligatoria; instituir garantías para los obreros y la restitución de tierras a los campesinos; el establecimiento de libertades y la restitución de los recursos del subsuelo a la nación.

La Revolución Mexicana recogió las mejores aspiraciones del pueblo en armas y les dio un sentido profundamente humanista. Al cumplir las demandas de tierra y libertad permitió la transformación de los peones acasillados, sujetos a las cadenas de las deudas hereditarias y a la explotación de las tiendas de raya, en auténticos hombres libres y en ciudadanos de verdad. Al recibir las tierras, los peones se transformaron en hombres libres y dueños de su propio destino con posibilidades para realizar sus aspiraciones dentro de un nuevo marco social y económico.

Por otra parte, los obreros mexicanos que durante el porfirismo habían demandado mayores salarios y mejores condiciones de vida, recibieron como sola respuesta descargas de fusilería y las mazmorras de San Juan de Ulúa. La Revolución los transformó en sujetos con goce de derechos y protegidos legalmente por el Estado. En esta forma, quedó dignificado el trabajo y los

obreros pudieron ejercer sus derechos sin poner en peligro sus vidas y confiados en que sus organizaciones no serían consideradas como instrumentos subversivos del orden social, sino medios de hacer valer sus derechos de clase.

Estos dos hechos, la entrega de la tierra y la protección a los trabajadores, confieren a la Revolución Mexicana un sentido profundamente humanista.

Sin embargo, el trabajador del campo al quedar libre de las trabas que lo ataban a la hacienda, encontró que la libertad y el derecho constitucional que le amparaban, no resolvían su problema de lograr un ingreso suficiente para salir de su miseria e ignorancia. En otras palabras: tenía derecho al trabajo, pero no a "un" trabajo. Así fue creada la mano de obra libre que el futuro capitalismo necesitaba, pero que las leyes obreras debían proteger.

De todo el cuerpo de la Constitución corresponde al artículo tercero señalar los objetivos que le sirven de fundamento. Según el contenido de dicho artículo, el ideal inmediato es integrar la nacionalidad mexicana y el ideal mediato el perfeccionamiento del ser humano. Para alcanzar estos objetivos, pugna por el establecimiento de un régimen social justo, en donde la riqueza y el ingreso nacionales sirvan para alcanzar mejores niveles de vida, los que a su vez permitan un progreso continuo en todos los órdenes.

En efecto, un análisis del articulado de la Constitución nos muestra que su propósito último está encaminado hacia la realización de los fines señalados en la declaración general de dicho artículo que a la letra dice: "La educación que imparta el Estado —Federación, Estados Municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Para el logro de las finalidades anteriores, el propio artículo establece:

I. Que el criterio orientador de la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquiera doctrina religiosa y que, por tanto la educación debe basarse en los resultados del progreso científico y luchará contra la ignorancia y sus efectos inevitables: la servidumbre bajo todas sus formas, los fanatismos y los prejuicios.

II. Que la educación será:

a) Democrática, en el sentido de que, además de estructura jurídica y de un régimen político, procure un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Nacional, en cuanto atenderá la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y,

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana mediante el robustecimiento del educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

Como se podrá apreciar, la tendencia educativa de nuestra Carta Magna no es socialista ni religiosa, sino científica con un sentido nacional, democrático, justiciero, profundamente humano, cuya finalidad inmediata consiste en acabar de forjar una nación políticamente soberana, socialmente justa, culturalmente sin trabas y con independencia económica. Asimismo, el poner de relieve que sin garantía de justicia para todos los hombres y para todos los pueblos, no puede haber solidaridad verdadera y cooperación eficaz, porque en tanto una nación oprima a otra, habrá subordinación pero no igualdad. En acatamiento a esta doctrina libertaria, los gobiernos de la Revolución han sido defensores, en cada ocasión, del derecho de autodeterminación de los pueblos y del respeto a sus gobiernos.

En resumen, el artículo tercero estableció la educación gratuita, obligatoria, científica, democrática y con sentido nacionalista, cuya finalidad última reside en el perfeccionamiento del ser humano.

Por su parte, las garantías individuales establecidas en la Constitución, han creado un ambiente favorable al progreso económico, social, cultural, científico y artístico de México, apoyado por diversas disposiciones secundarias y por organismos encargados de promover las realizaciones consiguientes. Los legisladores del 17, advertidos que las intenciones de sus colegas del 57 se habían frustrado, y reparando en los cambios estructurales que el país había sufrido, conjugaron principios liberales con normas sociales, y de esta manera, sin menoscabar la libertad individual, dieron carta de ciudadanía a la justicia social.

Esta posición intermedia condujo inevitablemente a la intervención del Estado en el proceso económico, hecho que ha contribuido a la estabilidad económica de los últimos 20 años. Por su parte, la estabilidad política alcanzada, ha fomentado el desarrollo y la cooperación de los trabajadores y de las iniciativas privada y estatal, pues afortunadamente se va logrando la conciliación de los sectores a la luz del nacionalismo, debido a que todos pretendemos llegar a ser una nación con todos los atributos. La coordinación de pueblo y gobierno es conveniente en esta etapa de transición.

Sin embargo, dos de los obstáculos más importantes a este desarrollo son:

1º Fuerzas externas. La revolución industrial en México aparece tardíamente, cuando los países más industrializados ya le habían acaparado sus más importantes fuentes de materias primas, el mercado y las actividades principales. Por tal razón, el industrialismo que en otros países contribuyó al flore-

cimiento de su democracia, en México surge como un fenómeno débil, lleno de trabas y de dificultades. Las inversiones extranjeras en su pugna por desviar el cauce normal y justo de nuestra integridad nacional, han retrasado este proceso por haber surgido a la lucha como tributarios y no como independientes;

2º Fuerzas internas. Los intereses que la Revolución tendía a destruir o menoscabar fueron enemigos jurados de ella y de la Constitución. Los hacendados, que otrora fueran un elemento positivo en la formación de nuestra nacionalidad, se aliaron a fuerzas retardatarias y combatieron primero a la Revolución y después a la Constitución.

Las constituciones netamente liberales partían del falso supuesto de que bastaba la igualdad política ante la ley, para que el ilimitado egoísmo individual lograra, en su incesante búsqueda del lucro, la igualdad y el máximo bienestar individual y social.

La política de la Revolución ha consistido en avivar el espíritu del mexicano, política que ha hecho posible que hombres como el maestro Antonio Caso predicara con éxito, la fe en nuestro destino, forjado por los propios mexicanos. La acción continua de los gobiernos contribuyó a desterrar la idea de que nuestro progreso sólo podía ser posible importándolo. Los adelantos logrados han hecho posible proyectar la cultura mexicana sobre el exterior en muchos aspectos y recoger las corrientes culturales de otros países sobre el principio de la interdependencia y el intercambio mutuos.

En resumen, la sociedad mexicana del porfirismo, era feudal, compacta, hermética, ajena a la miseria de los trabajadores y sólo interesada en éstos, como medio de explotación y fuente de ganancias. En cambio, actualmente, es un hecho por demás interesante y evidente (no explorado sociológicamente aún) la forma en que se manifiesta en México la capilaridad social, que permite ascensos de los individuos sin miramiento a su origen. Esta manifestación es, sin duda, un producto de la Revolución, consagrado en la Constitución y hecho realidad por el programa educativo y social de los gobiernos emanados de ésta.

Mientras otras con situaciones del mundo cargaban el acento de su doctrina en la garantía de la propiedad, relegando al individuo a segundo plano o tomándolo en cuenta en función de la propiedad, la Constitución del 17 estableció un equilibrio entre la propiedad e individuo y dictó normas que permitieron el desenvolvimiento de ambas. Si antes se hablaba de derechos abstractos e individuales, ahora se reconocen derechos concretos, individuales y de clase. La fórmula feliz de nuestra Constitución radica en que en ella se estableció una simbiosis de la libertad individual y social. Esto significa un cambio revolucionario al consignar derechos para los trabajadores hasta entonces no reconocidos por ningún país. Los Constituyentes de México recogieron la experiencia histórica al tomar en cuenta las aspiraciones frustradas,

interpretaron los problemas del momento e incorporaron los ideales y las necesidades de los grandes núcleos populares del país a su obra jurídica. Asimismo, condensaron un saludable sentimiento nacionalista, al regular y proteger el interés social e individual, pero estableciendo el principio de que el interés público predomina sobre el interés particular.

Ahora no se trata de considerar igual a todos, porque a la postre los efectos de esta concepción dan por resultado una desigualdad mayor. Por lo contrario, se parte del reconocimiento de una realidad que consiste en la desigualdad, para propender al logro de la igualdad. Por este hecho, nuestra Constitución, además de proclamar principios generales aplicables a todos, incluye también principios defensivos y protectores de los sectores económicamente más débiles.

Los artículos más importantes que recogieron esta defensa y protección fueron los artículos 123 y 27. La Constitución fue nacionalista, en el sentido de que recuperó los recursos nacionales hasta entonces disfrutados por los extranjeros y limitó la adquisición de la propiedad territorial en extensión y en profundidad. Respecto a la primera, obligó a la restitución y limitó la propiedad a un límite máximo. Respecto a la segunda, prescribió que sólo podía ser objeto de propiedad la superficie laborable y que corresponde a la nación la propiedad y el dominio del subsuelo. Por tanto, que la extracción de hidrocarburos y minerales necesitaba permiso del nuevo propietario: la nación, representada por el Gobierno y a condición de que su utilización tuviera una función social y fuera de beneficio general.

Un país que hasta ahora no había conocido los beneficios de una economía privada y que sólo había sufrido sus desmanes, no podía consagrar como principio único el individualismo económico por muy defendible que fuera teóricamente y por muchos frutos que pudieran exhibir otros países afortunados.

Los artículos 27 y 123 permitieron la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles, el reparto de tierras y la intervención del Estado en la economía para la regulación de ésta y la defensa del consumidor.

Respecto al primer artículo, la Constitución estableció que las tierras y aguas corresponden 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. Asimismo, estableció la expropiación por causas de utilidad pública y mediante indemnización, y el principio de que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación. Por consiguiente, reserva a la nación, por una parte, el dominio directo de toda clase de minerales, sales, combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los hidrocarburos y, por la otra, las aguas de los mares territoriales, lagunas y esteros, lagos interiores,

rios y afluentes, manantiales y las aguas del subsuelo. También estableció que el dominio de las tierras y aguas o la explotación de minas y combustibles minerales sólo podrán ser explotados por mexicanos y sociedades mexicanas o bien en su caso, por los extranjeros, siempre y cuando renuncien previamente a la protección de sus gobiernos como inversionistas. En fin, devolvió a los campesinos las tierras de que habían sido despojados y estableció las bases del reparto a los que carecían de ellas.

Respecto al artículo 123, incluye un mínimo de garantías y libertades sociales, especialmente en beneficio de la clase asalariada. Consagró por primera vez en el mundo derechos para los obreros, esto es, garantías sociales además de las individuales. Estableció el derecho a un salario suficiente y el derecho de huelga, jornada máxima de ocho horas, descanso semanal obligatorio, prohibición de que las mujeres y los jóvenes trabajen en lugares insalubres o peligrosos, u horas extras y en jornada nocturna.

Sin embargo, el artículo 123 estableció garantías para que la fuerza de trabajo, como mercancía, no quedara sujeta al libre regateo entre el patrón adinerado y el trabajador miserable. El fuerte y el débil, no podían enfrentarse libremente en esa contratación. Por eso el Estado consagró la libre asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses; y los proveyó del derecho de huelga como arma de lucha. El artículo 123 trata de regular la distribución del ingreso por los trabajadores, entre éstos y los propietarios de los instrumentos de producción.

Esta ley protectora de los trabajadores industriales fue promulgada en México en una época en que el desarrollo industrial era incipiente, pero cuya existencia había sido suficiente para que el pueblo y sus representantes tuvieran conciencia de su importancia futura. Se ha dicho que la Constitución estableció trabas a la promoción industrial antes de que ésta surgiera. Lo cierto es que ya los trabajadores habían sufrido sus desmanes y por ello los constituyentes procedieron hasta cierto punto a la inversa: protegiendo al trabajo tanto como a la inversión y no al revés como había sucedido en otros países.

En síntesis, los artículos 27 y 123 son netamente reivindicatorios y protectores. El primero de los recursos naturales al dominio de la nación, y el segundo de la clase trabajadora que sólo había estado sometida a obligaciones.

La socialización del derecho es un imperativo de nuestro tiempo. La igualdad de los diferentes sectores sociales ante la ley sólo es posible si la misma establece principios que protejan —como dice Trueba Urbina, a los menesterosos de la acción de los opulentos—; al débil del fuerte; al obrero del patrón, al campesino del latifundista y, en fin, al individuo del Estado. En este aspecto nuestra Constitución ha servido de fuente inspiradora de las legislaciones de otros países, en donde el hombre-masa logró imponer, al lado de los derechos políticos, derechos sociales y económicos; esto significa que en muchos países las masas robustecieron las Constituciones dándoles un con-

tenido social. Al fracaso del individualismo en materia económica, siguió el fracaso en materia política y los Estados que continúan rigiéndose por el principio lucrativo, han tenido necesidad de encontrar fórmulas que garanticen el funcionamiento de la iniciativa privada al lado de la intervención del Estado en la Economía, que ha sido la consecuencia obligada. Esta solución de transacción y conciliadora, ha soslayado el verdadero problema, que yace inmanente en el fondo de todo este torbellino de inquietudes, de injusticias y de luchas sociales.

Anteriormente se establecía el derecho a la educación, al trabajo, a la propiedad y a la libertad; ahora las constituciones establecen estos derechos de parte del individuo, y la obligación del Estado de dar educación, tierra, libertad, asistencia y seguridad social, protección y defensa tanto al individuo como a la comunidad.

El derecho económico y el derecho social, son un producto del fracaso del individualismo proclamado por la escuela clásica y llevado a sus últimas consecuencias por Jeremías Bentham. El abstencionismo, fue sustituido por el intervencionismo de Estado y estas dos nuevas disciplinas jurídicas tomaron carta de ciudadanía.

Ahora en ellas se trata de los derechos del hombre real, de carne y hueso, y de las clases sociales; es decir, del hombre o del sector que trabaja y que aisladamente no dispone de fuerza suficiente como el terrateniente o el patrón para disfrutar de las garantías y derechos que proclaman las constituciones individualistas. Legislar para todos en una sociedad con grandes desigualdades no sólo individuales sino de clase, era legislar sólo en provecho de los poderosos.

Seguramente que los campesinos y los obreros de México no podrán olvidar que después de tres siglos de Colonia y de un siglo de Independencia, fueron los gobiernos emanados de la Revolución, los que, al aplicar la Ley Fundamental de 1917, han restituido tierras a los primeros y han dado protección al trabajo de los segundos y, sobre todo, que han otorgado libertades.

La fortaleza moral y material de México no podrá depender nunca de la opulencia de una minoría privilegiada, sino del bienestar de las grandes mayorías mediante el aumento, tanto de la productividad como de los ingresos reales y la consiguiente elevación de los niveles culturales y de vida. Aún la propia burguesía nacional no puede florecer a base de un mercado raquítico, ni de explotar a un pueblo con baja productividad e ingresos insuficientes. En nuestra Constitución campea el espíritu de que, si económicamente no es justificable la desigualdad, menos puede defenderse ésta desde el punto de vista social. Sin embargo, cada día se establecen, por un lado, limitaciones al crecimiento del país por la exagerada concentración de la riqueza, y por el otro, se amplían sus horizontes al incorporar masas de la población al ritmo de la vida capitalista y por el ascenso de las capas intermedias. Pese a la con-

centración de las fortunas, el proceso del crecimiento económico ha sido posible, gracias a esa absorción de las capas inferiores y al mejoramiento de las intermedias. Esto ha permitido explotar mayor cantidad de mano de obra y a más bajos salarios reales, sin que el mercado disminuya.

Si una revolución abre una etapa y las realizaciones de su programa cierran ésta, es evidente que la Constitución que nos rige tiene vitalidad todavía para muchos años. Hay aún mucho por hacer. Entre otras cosas, y en primer lugar, continuar con la reforma agraria, ya que es un hecho reconocido hasta por organismos internacionales, que un país moderno necesita distribuir la tierra como paso previo para aumentar la productividad y los ingresos del trabajador del campo. México necesita pues, velar porque la pequeña propiedad sea un hecho y completar la reforma agraria en su doble sentido: continuar el reparto de tierras y apoyar éstos principalmente con créditos y técnica.

Si la industria, el comercio y las finanzas están siendo controladas por extranjeros, es deber de todos fortalecer a los obreros y a los campesinos, sectores que han de constituir el bualarte central de la nacionalidad, apuntalados por la acción del Estado, la clase media y la burguesía mexicana nacionalista.

Por consiguiente, debemos pugnar por la continuidad en la aplicación de las leyes agrarias y el establecimiento general de ejidos colectivos, pero apoyados con créditos, abonos, maquinaria, semillas mejoradas, organización técnica y precios de garantía para sus productos; fortalecer los sindicatos mediante la asociación de los trabajadores en defensa de sus intereses, para que combatan la corrupción y la explotación; ampliar la educación popular con un sentido nacional y social; impulsar a la burguesía mexicana; afianzar la intervención del Estado y el principio de la autodeterminación del pueblo de México.

Otras realizaciones que cada día se hacen más necesarias son la reforma fiscal y una política de salarios que ayude a redistribuir mejor el ingreso.

En la medida que actuemos así los mexicanos de hoy podemos enriquecer la herencia recibida de nuestros nobles patricios y, a la vez, dejar a las futuras generaciones un ejemplo digno de imitación.