

# La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo

---

---

*Juan José Carrillo Nieto\**

## *Resumen*

En este artículo se analizan los valores que le dieron peso histórico a la Constitución Política mexicana de 1917, y se revisan las reformas realizadas durante el neoliberalismo. A partir de las reformas que han sufrido los artículos 2, 3, 24, 25, 26, 27, 28 y 130, entre otros, se puede mirar también la transformación del proyecto social que produjo la Asamblea Constituyente de 1916 y 1917. El cambio en las relaciones entre Iglesia y Estado y las reformas indígena, educativa y económica configuran un proyecto de país distinto, con una relación interclasista diferente a la que produjo la Revolución Mexicana.

*Palabras clave:* Constitución, neoliberalismo, reformas, historia, Estado.

## *Abstract*

This article analyses the values that gave historic weight to the Mexican 1917 Politic Constitution, reviewing the reforms that have been done through out the neoliberalism. Watching the reforms that articles 2, 3, 24, 25, 26, 27, 28 and 130, among other had suffered, we can also look at the transformation of the social project produced by the Asamblea Constituyente in 1916 and 1917. The change in the relation between the church and the State, the indigene, educational and economic reforms, create a whole different country project, featuring an inter class way to relation with each other, different to that one product of the Revolución Mexicana.

*Key words:* Constitution, neoliberalism, reforms, history, State.

Artículo recibido el 29-05-09

Artículo aceptado el 17-12-09

\* Estudiante del Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: [jjcnieto@correo.xoc.uam.mx](mailto:jjcnieto@correo.xoc.uam.mx).

**E**n los sistemas jurídicos de tradición escrita, las constituciones políticas contienen un proyecto político y económico de Estado. El abogado socialista Ferdinand Lassalle, en la serie de conferencias que ofreció en Berlín en 1862, conceptualizó a las constituciones como la expresión jurídica de los factores reales de poder y del poder o fragmento de él, que poseen las clases sociales.

La propuesta de Lassalle para analizar a las constituciones políticas como la expresión de los factores reales de poder, rompe con la idea tradicional de estudiarlas como una sumatoria de derechos con las bases de la configuración estatal, pues permite conocer no sólo el contenido de cada uno de sus artículos sino también el papel histórico, político y económico que éstos cumplen en el mantenimiento de las relaciones interclasistas:

He ahí señores lo que es, en esencia, la constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país [...] Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporadas a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas. Y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.<sup>1</sup>

En México, la Constitución Política de 1917 ha sido valorada por los estudiosos del derecho como pionera del constitucionalismo social. El proyecto revolucionario de 1910 se vio cristalizado en este documento, por lo que sus artículos con contenido social son altamente valorados; por ejemplo, el artículo tercero constitucional, que se ocupa de la educación en México; el artículo 27, que se refiere a los problemas del campo y el reparto agrario, y el 123, que establece los derechos de los trabajadores.

Su influencia fue tal, que algunas constituciones latinoamericanas recogieron estos preceptos, y en la región se estudia a la Constitución Política mexicana como fuente del derecho constitucional.

<sup>1</sup> Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*, México (trad. Amelie Cuesta), Gernika, tercera edición, 2006, pp. 71-72.

Sin embargo, la Constitución Política mexicana logró existir con esa configuración no sólo por las conquistas de la Revolución Mexicana de 1910, sino también por el momento en la historia mundial en que apareció y ganó el calificativo de progresista: poco antes de la gran crisis del capitalismo del siglo XX que inició con la caída de las bolsas de valores del mundo en 1929 y su necesidad de fomentar el consumo de los trabajadores, y casi paralela al inicio y desarrollo de la Revolución Rusa de 1917.

Con la crisis del Estado benefactor en la década de 1970, la propuesta que se impuso para recomponer el desarrollo capitalista fue la del modelo neoliberal. Perry Anderson ha señalado que el proyecto de reformas del neoliberalismo requirió una estrategia política que desde hacía décadas se estaba consensando a través de la Fundación Mont Pèlerin, creada en Suiza por Friedrich Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga,<sup>2</sup> que aprovechó el ascenso de gobiernos conservadores y afines, para insertar su agenda de reformas:

La hegemonía de este programa no se realizó de la noche a la mañana. Llevó más o menos una década, los años 70 [...] Pero al final de la década, en 1979, surgió la oportunidad. En Inglaterra fue elegido el gobierno de Thatcher, el primer régimen de un país capitalista avanzado públicamente empeñado en poner en práctica un programa neoliberal. Un año después, en 1980, Reagan llegó a la Presidencia de los Estados Unidos.<sup>3</sup>

Son muchas y de diversa índole las reformas que ha demandado el modelo neoliberal; sin embargo, existen cinco ejes centrales que forman el núcleo duro de sus exigencias: *i*) el retiro de la protección de la fuerza de trabajo y su sometimiento a la ley de la oferta y la demanda para contener su costo, *ii*) el retiro del Estado de las actividades económicas y la privatización de aquellas que puedan otorgar beneficios a particulares, *iii*) la apertura comercial al mercado internacional acompañado de la liberalización financiera, *iv*) el desentendimiento del Estado de los problemas de la desigualdad social mediante la eliminación de subsidios y de las instituciones de seguridad social y *v*) la reorientación de las funciones del banco central hacia el control de la inflación, otorgándole autonomía y limitando el uso de recursos para el desarrollo social.

<sup>2</sup> Anderson Perry, *Neoliberalismo: un balance provisorio*, en Sader y Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2003.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 19.

El presente trabajo analiza las transformaciones más importantes de la Constitución Política mexicana durante el periodo neoliberal (1982...), con la finalidad de demostrar que el proyecto de Estado derivado de la Revolución iniciada en 1910 se ha terminado, y que el proyecto vigente es un proyecto radicalmente distinto al del planteamiento original y sus reformas realizadas durante el Estado benefactor.

#### EL OCASO DEL MÉXICO REVOLUCIONARIO

La crisis de 1982, en la que México decretó la suspensión de los pagos de su deuda externa, significa el punto culminante del Estado de bienestar en la región. Para esos años, ya muchos gobiernos latinoamericanos habían optado por el camino de las luego llamadas reformas estructurales. Y es a partir del gobierno de Miguel de la Madrid –que inicia precisamente en 1982– cuando comienzan a aplicarse con plenitud las reformas de este tipo en el país.<sup>4</sup>

De acuerdo con Rina Roux, la reestructuración neoliberal en México ha girado en torno a seis importantes ejes: la contención del costo del trabajo, la reestructuración del régimen de propiedad agraria, los procesos de privatización, la reestructuración educativa, la redefinición de las relaciones con la Iglesia, y la integración política y económica al proyecto norteamericano.<sup>5</sup>

Es importante señalar que el proceso de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es relativamente sencillo. Según el artículo 71 de la propia Constitución,<sup>6</sup> el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos le compete al presidente de la República, los diputados, los senadores y las legislaturas de los estados. De acuerdo con el artículo 135,<sup>7</sup> se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la sesión del Congreso y que, posteriormente, estas reformas sean aprobadas también por la mayoría de las legislaturas de los estados; dichos requisitos

<sup>4</sup> Como señala Perry Anderson, las transformaciones de los proyectos hegemónicos no se presentan de la noche a la mañana ni bajo la precisión de un calendario político de la clase dominante. Edel Cadena Vargas señala que algunos autores observan las primeras políticas neoliberales en México bajo el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) y otros bajo el de José López Portillo (1976-1982), pero que la plenitud de las políticas neoliberales se da bajo el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1998). Véase Cadena Vargas, “El neoliberalismo en México: saldos económicos y sociales”, revista *Quivera*, UAEM. Rina Roux lo conceptualiza como el asalto a una forma estatal pero no precisa su temporalidad. Rina Roux, *El príncipe mexicano*, Era, México, 2006.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>6</sup> Que nunca ha sido reformado.

<sup>7</sup> Sólo reformado en 1966.

fueron establecidos desde que se promulgó la Constitución Política en 1917. Posteriormente, el Ejecutivo tiene la obligación de publicar en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto con la reforma constitucional aprobada, estableciendo la fecha en que entra en vigor. Este es el motivo por el cual he denominado *decretazos* a aquellos que por su contenido transformaron la configuración estatal, mostrando las nuevas relaciones interclasistas y el espacio político que ganaron o perdieron los denominados por Ferdinand Lassalle, factores reales de poder. Esto no significa que se trate de decretos del Ejecutivo sin el cumplimiento del procedimiento constitucional, sino que el peso de estas reformas se expresa en dichos decretos de reforma constitucional, pues transformaron la configuración estatal.

El número de decretos de reforma constitucional que se han publicado desde la primera reforma (1921) hasta el 04 de mayo de 2009 es de 185, los cuales contienen más de 470 modificaciones a los artículos constitucionales. Si se clasifican los momentos de las reformas en: *a*) reformas para la consolidación del Estado mexicano (1920-1940); *b*) funcionamiento del Estado de bienestar (1940-1982), y *c*) transformación y funcionamiento del Estado neoliberal (1982...), es posible observar que es durante este último periodo donde mayores reformas constitucionales se han realizado. Se trata de 86 decretos de reforma constitucional en tan sólo cinco periodos presidenciales, uno de ellos a medio camino; y si sólo se consideran los sexenios concluidos, se genera un promedio de 42 decretos de reformas constitucionales por periodo presidencial, cifra superior a la de los periodos anteriores.

CUADRO 1  
*Las reformas constitucionales a la luz del proyecto económico en México (1917-2009)*

Momento de las reformas	Periodo	Periodos presidenciales	Número de decretos constitucionales	Número promedio de decretos por periodo	Número promedio de decretos por año
I. Consolidación del Estado mexicano	1920-1940	6	32	5.3	1.6
II. Estado de bienestar mexicano	1940-1982	7	67	9.5	1.08
III. Estado neoliberal	1982-2009	5	86	17.2	3.44

FUENTE: elaboración propia con base en los decretos de reforma constitucional publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Actualizado hasta mayo de 2009.

Es importante señalar que a lo largo de la historia de la Constitución vigente existe un derecho que no ha sido modificado y es el que contiene la llamada *garantía de seguridad jurídica*; es decir, el contenido del artículo 16 –mismo que a pesar de haber sido reformado cinco veces<sup>8</sup> no ha cambiado el centro de su protección–, que son la posesión y la propiedad, por ello desde 1917 el párrafo introductorio de este artículo señala que:

ARTÍCULO 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.<sup>9</sup>

#### CINCO REFORMAS, OTRO PROYECTO NACIONAL

Antes de analizar el contenido de las reformas constitucionales en México, es necesario señalar que en 1983 se publicó un decreto constitucional que modificó los fundamentos de la economía estatal. Posteriormente, durante 1992 y 1993, bajo la rúbrica de Carlos Salinas de Gortari, se publicaron cuatro decretos de reforma constitucional que modificaron la estructura y configuración estatal del México posrevolucionario, y que prácticamente terminaron con los contenidos sociales de la Constitución Política. En estos cinco decretos de reforma constitucional se otorgó mayor seguridad jurídica a la propiedad, se terminó con la reforma agraria, se individualizó la educación, se transformaron las relaciones con las iglesias, se otorgó autonomía al banco central y se permitió privatizar los ferrocarriles. Sin duda, se trata de cinco decretos con un fuerte contenido neoliberal.

En el Cuadro 2 se resume el contenido de lo que hemos calificado como *decretazos* en virtud de que con tan sólo cinco de ellos se modificó la configuración estatal mexicana.

A continuación se analizan las reformas constitucionales que sirvieron para dar certeza jurídica al proyecto económico neoliberal. Como se observará, además de los decretos referidos, otras reformas constitucionales importantes apoyarán el avance del neoliberalismo.

<sup>8</sup> Se reformó en 1983, 1993, 1996, 1999 y 2008.

<sup>9</sup> Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUADRO 2  
*Resumen de los cinco decretos que reformaron las relaciones  
 constitucionales de los factores reales de poder en México (1982-2009)*

Decreto de Reforma Constitucional	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>	Artículos reformados	Contenido de la reforma
102	03 de febrero de 1983	16, 25, 26, 27, 28 y 73	Inversión de capital privado en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, impulso a la figura de la concesión de los servicios públicos y otorgó la autonomía al banco central.
120	06 de enero de 1992	27	Elimina la reforma agraria.
121	28 de enero de 1992	3, 5, 24, 27 y 130	Reforma en materia de asociaciones religiosas y libertad de culto.
124	05 de marzo de 1993	3	Educación.
125	20 de agosto de 1993	28, 73, 123	Autonomía del banco central y posibilidad de nuevas áreas para privatizar.

FUENTE: elaboración propia con base en los decretos de reforma constitucional.

#### EL FIN DEL REPARTO AGRARIO:

#### LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

El contenido del artículo 27 constitucional es un paradigma. De hecho, ha sido considerado uno de los más importantes preceptos del constitucionalismo social. En palabras del jurista Emilio Rabasa: “En unión del artículo 123, el artículo 27 resultó ser la otra *gran aportación social* del Constituyente de 1917”.<sup>10</sup> Se trata de uno de los artículos más amplios de la Constitución, que se ocupó de manera central de las condiciones para la reforma agraria, la extinción de los latifundios, la expropiación con fines de utilidad pública, la declaración de propiedad de la nación de los recursos naturales, la limitación de los extranjeros en la adquisición de tierras en zona fronteriza y playas, y las limitaciones de las asociaciones religiosas para adquirir propiedades.

Este artículo sufrió sus primeras reformas hacia 1934, bajo el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río, y hasta el momento ha

<sup>10</sup> Emilio Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [http://www.bibliojuridica.org/libros/1/431/8.pdf], p. 98.

sido reformado 16 veces.<sup>11</sup> Sin embargo, la reforma que nos ocupa es la publicada en 1992 con el Decreto de Reforma Constitucional 120.<sup>12</sup> Antes de esta reforma, el párrafo tercero del artículo señalaba la necesidad de fraccionar los latifundios para impulsar el desarrollo de las comunidades, los ejidos y la pequeña propiedad agrícola, fomentar la agricultura y evitar la destrucción de la naturaleza:

Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; 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 núcleos de población 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 agrícola en explotación.<sup>13</sup>

El artículo 27 otorgaba tierras y aguas a los núcleos de población que carecían o necesitasen de ellas “tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación”. La redacción de este párrafo fue el eje rector de la reforma agraria; es decir, el proceso mediante el cual se pretendió repartir la tierra a quienes carecían de ella, disminuir su acaparamiento y combatir el latifundio. La reforma constitucional sustituyó el párrafo citado por el siguiente:

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

<sup>11</sup> En 1934 (dos veces) en 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1961, 1974, 1975, 1976 (dos veces) 1983, 1987, y 1992 (dos veces).

<sup>12</sup> Dicho decreto reformó el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV y XVII, adició los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y derogó las fracciones X a XIV y XVI. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

<sup>13</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 18, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1934.

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.<sup>14</sup>

Como puede observarse, la nueva redacción acabó con la reforma agraria, ya que a partir de 1992 sólo puede buscarse el reordenamiento de los asentamientos humanos y no el reparto de tierra para quienes carecen de ella.<sup>15</sup>

Previo a la reforma, la fracción IV del artículo 27 señalaba la imposibilidad de las sociedades comerciales por acciones, para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Esta restricción es contraria a lo que establece la nueva redacción de la fracción IV, la cual permite que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de fincas rústicas, señalando que únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto que –como el de toda sociedad por acciones– es el lucro. El artículo también prohibía que cualquier corporación civil pudiese tener en propiedad o administración para sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, dicha prohibición no sólo fue eliminada, sino que constitucionalmente se señaló la posibilidad de las sociedades mercantiles de ser propietarias de la tierra:

VI. Las sociedades mercantiles por acciones *podrán ser propietarias* de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto [...] En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 120, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

<sup>15</sup> Así, perdieron sentido y fueron eliminados los párrafos X a XIV y XVI, que establecían los términos, condiciones y procedimientos de la reforma agraria, por lo que fueron eliminados.

<sup>16</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 120. *Ibid* (las cursivas son mías).

La protección a las comunidades fue importante durante el México posrevolucionario, por ello prohibió a cualquier tipo de autoridad afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; no obstante, con la reforma de 1992 se eliminó la responsabilidad de las autoridades por afectar a las comunidades.

Finalmente, la fracción VII, que en principio otorgaba a los núcleos de población la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas, también fue reformada. La nueva redacción permite que comuneros y ejidatarios puedan asociarse entre sí, con el Estado y/o con terceros para explotar el uso de su tierra y transmitir los derechos parcelarios, lo que significa que terceros con capital puedan asociarse para lucrar con las tierras de los ejidos y las comunidades.

La reforma constitucional referida también eliminó el fraccionamiento de los latifundios y pugnó por el fraccionamiento de las comunidades que excediesen las cantidades de tierra fijadas en la nueva fracción XV, llegando al grado de señalar que los excedentes de los fraccionamientos de la tierra, si no eran enajenados en un año por los propietarios, se realizaría mediante pública almoneda.

En términos generales, la reforma constitucional al artículo 27 significó eliminar la reforma agraria, someter la tierra a la ley de la oferta y la demanda permitiendo, de nuevo, la acumulación de tierra y el latifundio. Como puede observarse, fue radical la transformación del contenido del artículo 27 constitucional, por lo que a pesar de que en discurso sigue protegiendo al campo, en realidad dicha protección ha sido eliminada, trasladando las dinámicas del libre mercado a las relaciones sociales que se producen dentro de él.

#### LA REFORMA RELIGIOSA Y EL CONSERVADURISMO NEOLIBERAL

El carácter conservador del modelo neoliberal tiene una importante expresión y representación en el caso del trato a las asociaciones religiosas en México y el particular acercamiento entre la Iglesia católica y el gobierno mexicano.

Históricamente, las relaciones entre la Iglesia católica (el Vaticano en términos de derecho internacional público) y el Estado mexicano han sido complejas, particularmente a partir de la época de la Guerra de Reforma en México, que concluyó con la secularización de los bienes de la Iglesia y su separación del Estado.

Desde que fue publicada su primera versión en 1917, la Constitución Política mexicana retomó el principio liberal de la separación entre la Iglesia y el Estado, y las limitaciones a las asociaciones religiosas. Cuando en 1926

el gobierno mexicano reglamentó el artículo 130 constitucional, la Iglesia católica reaccionó impulsando una respuesta violenta en la defensa de sus intereses, acopiando armas, agrupando campesinos y promoviendo la guerra contra el gobierno. Este periodo, conocido como *guerra cristera*, determinó la configuración de la laicidad del Estado mexicano pues, debido a su radicalidad, las relaciones entre ambos estados fueron suspendidas y se reforzaron en México las limitaciones a la participación política de los integrantes de las iglesias y asociaciones religiosas.

Esta singular situación de las relaciones diplomáticas entre el Estado mexicano y el Vaticano continuó hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuando se realizó la llamada contrarreforma religiosa en 1992. En ella se reformaron los artículos 3, 5, 27, 28 y 130 constitucionales como gesto del gobierno mexicano para reanudar las relaciones diplomáticas. A partir de ese momento la Iglesia católica ha ido incrementando su peso y participación política en el país.<sup>17</sup>

#### EL CULTO PÚBLICO

Desde 1917 el artículo 24 constitucional consignó el derecho al libre credo y culto, pero limitó el culto a su realización en los templos o en el domicilio particular del creyente:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por ley [...] Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.<sup>18</sup>

Esta limitación estuvo vigente desde 1917 hasta 1992, pues la reforma constitucional la eliminó, y ahora el artículo vigente señala, en su párrafo introductorio que:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Se trata del Decreto de Reforma Constitucional número 121, que reforma los artículos 3, 5, 24, 27 y 130. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

<sup>18</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión original de 1917 [<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>].

<sup>19</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *op. cit.*

La eliminación textual de la frase “en los templos o en su domicilio particular” significó la permisibilidad de la realización del culto público fuera de los templos y domicilios, es decir, incluso en espacios públicos. Para mayor seguridad jurídica se agregaron dos párrafos al artículo, señalando que habrá ley reglamentaria para esta nueva determinación:

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto público se celebraran ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetaran a la ley reglamentaria.<sup>20</sup>

Por ello, desde 1992 es permitido constitucionalmente que se realicen actos religiosos de culto público fuera de los templos.

#### LA SEPARACIÓN IGLESIA-ESTADO

Antes de la reforma de 1992, el artículo 130 constitucional establecía que los asuntos en materia de culto eran responsabilidad federal, subrayaba al matrimonio como un acto civil, y que las agrupaciones religiosas no tenían personalidad jurídica alguna:

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.<sup>21</sup>

Asimismo, otorgaba a las legislaciones de los estados la facultad de determinar el número *máximo* de ministros de culto en cada entidad, a los que les prohibió hacer crítica de las leyes y el gobierno mexicano, así como formar asociaciones con fines políticos.

Para tener mayor control sobre los templos, la Constitución Política señalaba que en cada uno de ellos debía existir un encargado responsable del cumplimiento de las leyes “sobre disciplina religiosa”. Y señalaba que no se otorgaba validez ni revalidación a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza de los ministros de culto, responsabilizando penalmente a la autoridad que lo hiciera:

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable; y la dispensa o trámite referidos serán nulos y traerán consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.<sup>22</sup>

La versión de 1917 del artículo 130 también prohibió que las publicaciones periódicas religiosas comentaren asuntos políticos y sobre asuntos de las autoridades del país o de particulares que se relacionaren con el funcionamiento de las instituciones políticas:

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.<sup>23</sup>

Y establecía que para ejercer como ministro de cualquier culto en territorio nacional era necesario ser mexicano por nacimiento, incapacitándoles, bajo cualquier circunstancia, para tener carácter de herederos:

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten [...] Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento [...] No podrá heredar por sí, ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título un ministro de cualquier culto un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa, o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto, o de un particular con quien no tenga parentesco dentro del cuarto grado.<sup>24</sup>

La única reforma al artículo 130 constitucional se realizó también en el decreto de reforma constitucional 121 en 1992. Ésta otorgó personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas y prohibió la intervención del Estado en su funcionamiento interno, asimismo flexibilizó la incapacidad para heredar de los ministros de culto al permitírseles cuando se trate de personas que no hayan sido auxiliadas espiritualmente por ellos y permitió que extranjeros fuesen ministros de culto en el país:

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

ARTÍCULO 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

- a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.
- b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.
- c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos, así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley [...] los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.<sup>25</sup>

Como puede observarse, la reforma al artículo 130 flexibilizó la separación Iglesia-Estado. El hecho de otorgarles personalidad jurídica a las iglesias, implica el reconocimiento de derechos, entre ellos el de asociarse para objetivos distintos, como puede ser la filantropía o la formación de asociaciones civiles.

#### EL DERECHO DE LAS IGLESIAS A PARTICIPAR EN LA EDUCACIÓN

Tras la reforma de 1946 al artículo tercero constitucional, la fracción IV reforzó la prohibición de las corporaciones religiosas, los ministros de culto y las asociaciones por acciones para intervenir en los planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a obreros y campesinos.<sup>26</sup> Con el Decreto de Reforma Constitucional 121, de 1992, se

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> El Decreto de Reforma Constitucional 41 establece que la fracción IV del artículo tercero constitucional sería la siguiente: "IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no

eliminó esta prohibición señalando en adelante, que los planteles particulares dedicados a la impartición de la educación deben cumplir con los planes y programas de estudio oficiales. A partir de que se retiró dicha prohibición constitucional, es posible contemplar la participación de los ministros de culto y las asociaciones religiosas en la impartición de la educación primaria y secundaria.<sup>27</sup>

## LAS ÓRDENES MONÁSTICAS

El artículo quinto constitucional establece la garantía de libre profesión y la forma en que debe ejercerse. Este artículo ha sido reformado en 1942, 1974, 1990 y 1992; sin embargo, la reforma sustancial se realizó en 1992, con el mismo Decreto de Reforma Constitucional 121, pues se eliminó la prohibición del establecimiento de órdenes monásticas, lo que significa que están permitidas constitucionalmente.

Los derechos de las asociaciones religiosas para adquirir y administrar bienes e instituciones de beneficencia.

La segunda reforma al artículo 27 constitucional durante el periodo neoliberal, se realizó también mediante el Decreto de Reforma Constitucional 121, y tiene que ver con la capacidad de adquirir y administrar bienes por parte de las asociaciones religiosas y su ahora derecho a administrar instituciones de beneficencia pública y privada en sus distintas actividades.

En 1934, tras la guerra cristera, se realizó la reforma constitucional que impidió a las asociaciones religiosas tener capacidad para adquirir y administrar bienes y sus capitales, y entregó al dominio de la Nación sus bienes, otorgando la facultad al Gobierno Federal de determinar su destino; así, desde aquel año la fracción II del artículo 27 constitucional establecía que:

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar

---

intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1946.

<sup>27</sup> A partir de la reforma constitucional de 1992 (Decreto de Reforma Constitucional 121) y hasta 1993, la fracción IV del artículo tercero señaló: “Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además, cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior”. Como puede observarse, la redacción redundante en el contenido de otras fracciones, olvidando la prohibición referida.

bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entraran al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.

La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación. Para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.<sup>28</sup>

El contenido de la fracción segunda se modificó sustancialmente, en virtud de que otorgó a las asociaciones religiosas capacidad para adquirir y administrar bienes, eliminando el precepto que entregaba al gobierno federal la atribución a determinar el destino de los templos:

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.<sup>29</sup>

En el mismo sentido, la fracción tercera que también fue reformada en 1934 y 1992, se refiere a la intervención de las asociaciones religiosas en instituciones de beneficencia pública y privada. A partir de 1934, dicha fracción prohibió a las asociaciones religiosas cualquier tipo de intervención en dichas instituciones:

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar, capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo

<sup>28</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 14, *Diario Oficial de la Federación*, 10 enero de 1934.

<sup>29</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *Ibid.*

el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éste o aquéllos no estuvieren en ejercicio.<sup>30</sup>

Sin embargo, la reforma de 1992 eliminó la prohibición a las instituciones religiosas para intervenir en las instituciones de beneficencia, pues dejó de hacer mención de ella y, nuevamente, en términos de derecho privado, al no prohibirlas las permitió:

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.<sup>31</sup>

La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional en materia religiosa, otorgó a las asociaciones religiosas la capacidad para adquirir, poseer y administrar bienes raíces y sus capitales, al tiempo que les permitió crear, direccionar, administrar y vigilar instituciones de beneficencia pública y privada, y eliminó el precepto que otorgó la atribución del gobierno federal a determinar el destino de los templos.

En este sentido, la reforma religiosa significó reformar los términos y condiciones del culto público, las relaciones entre la Iglesia y el Estado y otros derechos de las asociaciones religiosas, lo que implicó reformas a los artículos 5, 24, 27 y 130 constitucionales; dichas reformas coinciden con lo señalado por Roux en el sentido de la redefinición de las relaciones con la Iglesia.

#### EL IMPULSO PRIVATIZADOR Y LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Desde su redacción original, el artículo 28 constitucional aborda, en términos generales, el tema de la prohibición de los monopolios y el papel del banco central del país. La versión original del artículo (1917) permaneció intacta hasta las reformas realizadas durante el periodo neoliberal. Se trata de cinco reformas realizadas en 1982, 1983, 1990, 1993 y 1995. La versión original del artículo 28 exceptuaba de la prohibición de los monopolios a los relativos a

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121. *Ibid.*

la acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía y señalaba, en términos generales, lo que no se considera monopolio.

Las reformas al artículo 28 constitucional implicaron modificar el párrafo introductorio y los párrafos 3, 4, 8 y 10. El párrafo introductorio, que señalaba las prohibiciones antes referidas, fue sustituido por el siguiente:

ARTÍCULO 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos *en los términos y condiciones que fijan las leyes*. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.<sup>32</sup>

Como se observa, dicha reforma flexibilizó la prohibición de los monopolios, estancos y exenciones de impuestos, pues ahora para hacer efectiva dicha prohibición es necesario cumplir con los términos y condiciones que establecen las leyes y no el mandato constitucional. Pero en términos fiscales significa la posibilidad de ampliar las exenciones fiscales, es decir, una readecuación de las reglas del financiamiento estatal.

La nueva redacción del párrafo cuarto insertó la tipología de áreas estratégicas y áreas prioritarias para el desarrollo nacional, la diferencia central entre estas áreas es la posibilidad o no que tienen para permitir inversión privada; ello significa que a partir de dicha reforma ésta es posible en las áreas de comunicación vía satélite y los ferrocarriles:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.<sup>33</sup>

La posibilidad de la inversión en las áreas mencionadas fue ampliada a la prestación de servicios públicos, al uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación:

<sup>32</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1983 (cursivas mías).

<sup>33</sup> *Idem*.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.<sup>34</sup>

Otro de los pilares del modelo neoliberal es la eliminación del control de gobierno sobre el banco central del país. El párrafo introductorio previo a las reformas señalaba que la emisión de billetes los realizaba un solo banco “que controlará el Gobierno Federal”. Las nuevas estipulaciones sobre el banco central señalan que éste debe ser *autónomo* y debe tener como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, eliminando la posibilidad de que el banco otorgue financiamiento para otra finalidad, incluido el caso del desarrollo social:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.<sup>35</sup>

En términos generales, las reformas al artículo 28 constitucional significaron flexibilizar las exenciones de impuestos y los monopolios, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, permitió la inversión de capital privado en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, impulsaron la figura de la concesión de los servicios públicos y otorgó la autonomía al banco central, todos ellos pilares del modelo neoliberal.

Las reformas al artículo 28 constitucional limitan el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias; es decir, limitan la posibilidad de que el Estado intervenga para subsidiar a las clases empobrecidas en los casos de las áreas que se permite privatizar, pues señala que dichos subsidios sólo podrán otorgarse de manera temporal y sin afectar “las finanzas de la nación”.

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Esta reforma se realizó con el Decreto de Reforma Constitucional número 125, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1993.

LA RECTORÍA ECONÓMICA Y EL FOMENTO  
A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA PRIVADA

Originalmente, el artículo 25 constitucional se encargó de resguardar la correspondencia que circulara por estafetas, penando dicha violación.<sup>36</sup> Este artículo ha sido modificado en 1983 y 1999, es decir, sólo durante el periodo neoliberal. La primera reforma envió el contenido original a un párrafo del artículo 16 constitucional y cambió la vocación del artículo, en virtud de que introdujo la rectoría del Estado en la economía nacional, señalando los *Ejes rectores* de la economía para los sectores público, privado y social; así, el párrafo introductorio quedó establecido de la siguiente manera:

Corresponden al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>37</sup>

Asimismo, estableció que las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional serán exclusivas del Estado, por lo que en las áreas prioritarias podrá existir inversión privada:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, mantenido siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.<sup>38</sup>

De esta Reforma, destaca la manera en que aumenta la protección a la actividad económica privada:

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> “La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”.

<sup>37</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, *op. cit.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.* Finalmente, la segunda reforma sólo agregó que la rectoría del Estado en la economía, además de integral debe ser sustentable.

Como puede observarse, las reformas al artículo 25 constitucional permitieron ampliar las áreas donde es posible realizar inversión privada y aumentaron la protección que sobre la propiedad establece el artículo 16 constitucional.

#### DE LA EDUCACIÓN SOCIALISTA A LA EDUCACIÓN DEL INDIVIDUO: LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 3 CONSTITUCIONAL

El artículo tercero constitucional, sin duda todavía ícono del contenido social de la Constitución Política mexicana, también refleja las transformaciones del modelo económico. Como se ha señalado, el modelo neoliberal además de pensar en una sociedad como sumatoria de individuos, los perfila como individuos sumamente conservadores, y el desarrollo histórico del artículo tercero constitucional refleja claramente estas transformaciones. La versión original del artículo señalaba el carácter libre de la enseñanza, y su laicidad en toda la que impartiera el Estado. Además prohibía a las instituciones religiosas y ministros de culto dirigir escuelas de instrucción primaria.<sup>40</sup> Este artículo ha sido modificado seis veces, la primera de ellas en 1934, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, posteriormente fue modificado en 1946, 1980, 1992, 1993, y en 2002. La reforma realizada durante el gobierno de Cárdenas fue la más radical y trascendental, en virtud de que estableció que la educación debía ser socialista y ampliaba las limitaciones de las posturas religiosas frente a la educación, es conveniente por su trascendencia histórica, citar el párrafo introducción del artículo señalado tras la reforma cardenista:

ARTÍCULO 3. La educación será socialista. Y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social<sup>41</sup>

<sup>40</sup> “Artículo 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimiento oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *op. cit.*

<sup>41</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 20, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1934.

El párrafo citado no fue la única transformación del artículo tercero en 1936, ya que además se le adicionaron fracciones y párrafos que en términos generales señalaban:

- Que sólo el Estado podía impartir educación primaria, secundaria y *normal*.<sup>42</sup>
- Existía la posibilidad de que el Estado autorizara a los particulares impartir educación siempre y cuando se ajusten sin excepción, al párrafo introductorio del artículo, se tratare de personas con suficiente preparación profesional y “conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto”.<sup>43</sup>
- Amplió las prohibiciones de intervenir en educación a las instituciones religiosas, al impedirles, además de intervenir en las escuelas primarias, secundarias o *normales*, apoyarlas económicamente.<sup>44</sup>
- Otorgó al Estado el derecho de formar los planes y programas de estudio y los métodos de enseñanza.<sup>45</sup>
- Otorgó al Estado el derecho de revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas a particulares para impartir educación y estableció que contra este derecho no procedía recurso ni juicio alguno.<sup>46</sup>
- Estableció la obligatoriedad de la educación primaria y su gratuidad.<sup>47</sup>
- Estableció el derecho del Estado de retirar, discrecionalmente y en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planes particulares.<sup>48</sup>

Las reformas realizadas en 1946 durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho le restaron radicalidad al artículo, al eliminar el carácter de socialista a la educación, sustituyendo el párrafo introductorio por una redacción que en lugar del socialismo colocaba a la patria y la justicia como ejes rectores:

La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará

<sup>42</sup> Hay que recordar que por normal se entendía la educación superior en virtud de que no existía el nivel medio superior.

<sup>43</sup> Fracción I, Decreto de Reforma Constitucional, número 20, *op. cit.*

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> Fracción II. *Ibid.*

<sup>46</sup> Fracción IV. *Ibid.*

<sup>47</sup> Fracción IV párrafo segundo. *Ibid.*

<sup>48</sup> Fracción IV párrafo tercero. *Ibid.*

en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.<sup>49</sup>

Sin embargo, es con las reformas de 1992 y 1993 cuando se transforma radicalmente la noción en que el Estado, constitucionalmente, concibe la educación en México. En el Decreto de Reforma Constitucional número 121 se reformaron los artículos 3, 5, 24, 27 y 130. Como se señaló, se reformó el artículo tercero para permitir a los ministros de culto y las asociaciones religiosas participar en la impartición de la educación. La reforma de 1992 al artículo tercero,<sup>50</sup> también significó la eliminación del derecho del Estado para revocar las autorizaciones para impartir educación en cualquier momento y sin que existiese algún recurso que procediere contra dicha decisión, por lo que se abre la vía de los recursos en materia de educación contra las revocaciones (exigiendo su motivación y fundamentación).

La reforma de 1993, modificó de nuevo la estructura y contenido del artículo tercero, y a partir de ese momento, el párrafo introductorio señala que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.<sup>51</sup>

Este párrafo ya no establece una educación social o socialista, sino de individuos con derecho a recibir educación. Tampoco señala que esta educación deba ser impartida por el Estado, lo que implica que el derecho se garantiza cuando existe la oferta brindada por el Estado y los particulares, para impartirla.

Finalmente, la reforma al artículo tercero del año 2002 señala que el Poder Ejecutivo, en la determinación de los planes de estudio, debe considerar la opinión de “los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como *de los diversos sectores sociales involucrados en la educación*” y amplía el derecho a impartir educación a todos los particulares:

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento

<sup>49</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 40, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1946.

<sup>50</sup> Que derogó la fracción IV, reformó la fracción I, reacomodó las fracciones II y III, e insertó una nueva, la fracción IV.

<sup>51</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 124, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993.

de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.<sup>52</sup>

Permitir que los “diversos sectores involucrados en la educación” opinen sobre los planes de estudio, también significa permitir que los intereses particulares de dichos *sectores sociales* influyan en los contenidos educativos. Y si en el modelo neoliberal domina la burguesía financiera, ello implica que su opinión debe ser considerada para la elaboración de los planes educativos.

Como puede observarse, las reformas de 1992 y 1993 al artículo tercero constitucional transformaron radicalmente la forma en que se concebía la educación en México, la focalizaron como derecho de individuos, permitieron que las clases dominantes adquirieran el derecho a intervenir en los planes de estudio, y permitieron la intervención de las iglesias en su participación. Sin duda, hoy rigen preceptos contrarios a los establecidos durante la gestión cardenista.

#### LA REFORMA INDÍGENA: EL ARTÍCULO 2 CONSTITUCIONAL

La historia de la transformación del artículo segundo constitucional es un tanto distinta a la de los demás artículos de la Constitución reformados durante el periodo neoliberal. El origen de su reforma surge con las exigencias de los pueblos y comunidades indígenas expresada particularmente en las mesas de negociaciones entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional tras el levantamiento zapatista de 1994.

En la mesa de negociación en la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) conformada en 1995, se acordó impulsar reformas a los artículos 2, 4, 73, 26, 53 y 115, mediante las cuales constitucionalmente se reconocería como base y fundamento de la nación a los pueblos y comunidades indígenas, se les consideraría sujetos políticos y se les otorgaría el derecho expreso para hacer uso de los recursos naturales que existieren en sus territorios.

No obstante, la reforma constitucional aprobada en 2001 atentó contra el contenido de los acuerdos señalados, pues conceptualizó a las comunidades y pueblos indígenas como “entidades de interés público” (frente a la propuesta de la Cocopa, que las cataloga como “entidades de derecho público”). Si bien a primera vista parecía una modificación de poca importancia, en términos jurídicos la diferencia es amplia: ser una “entidad de interés público” implica

<sup>52</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 153, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2002.

una tutela e incluso un financiamiento, lo que estructura una relación jurídica vertical en dirección descendiente,<sup>53</sup> en cambio, ser “entidad de derecho público” implica el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas como titulares de derechos políticos.

Por otra parte, la propuesta acordada en la mesa de negociación de la Cocopa planteaba el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de *tierras y territorio*, mientras que el texto aprobado desaparece la palabra territorio, la cual había sido definida en los Acuerdos de San Andrés. Como consecuencia se eliminó el uso y disfrute colectivo de los territorios.

La reforma indígena también implicó subrayar el respeto a la propiedad privada de los medios de producción y dar a la tierra un trato de mercancía (sobre todo si se analiza a la luz de la reforma al artículo 27 constitucional), y no como parte de la misma comunidad, lo que lleva al sometimiento de la tierra a la especulación comercial. Además, estableció constitucionalmente el derecho de terceros al uso y disfrute de los recursos naturales, lo que implica la posibilidad de una explotación comercial por parte de quienes cuenten con los recursos económicos para realizarla, lo que en estos tiempos significa la explotación comercial de las empresas transnacionales, en muchos casos, indiscriminadamente.

La propuesta de la Cocopa establecía el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para asociarse libremente para coordinar sus acciones. En la reforma aprobada se limitó ese derecho de asociación “para los efectos que prevenga esta ley”, la cual es de contenido nacional y no regional, lo que cancela la posibilidad de asociarse para resolver problemáticas concretas y para cuestiones no legisladas.

La propuesta de la Cocopa señaló también el deber de tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas para establecer la demarcación territorial de distritos uninominales y circunscripciones plurinominales en Chiapas, lo que implicaba una reorganización territorial que hace efectivo el ejercicio de los derechos políticos de las comunidades y pueblos indígenas. La reforma aprobada eliminó la idea de la reorganización de las circunscripciones plurinominales y limitó la reorganización de los distritos uninominales al insertarle previamente un “cuando sea posible”. En términos reales, la reforma indica que la imposibilidad puede ser ocasionada por “n” factores: políticos, económicos, sociales, culturales y hasta burocráticos, evitándose el ejercicio de los derechos políticos de las comunidades y pueblos indígenas.

También fueron eliminadas las propuestas que señalaban que el gobierno federal debía asumir el compromiso de crear un nuevo pacto federal “que

<sup>53</sup> De la siguiente forma se definen los partidos políticos en la Constitución Política: “Artículo. 41. [Fracción] I. Los partidos políticos son *entidades de interés público* [...]” (cursivas mías).

modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas”. Dicho pacto debería erradicar “las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación [...] y privilegiar a las comunidades indígenas [en] [...] la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales”.<sup>54</sup>

## CONCLUSIONES

A pesar de establecer situaciones de *iure*, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fue inmune al paso del modelo neoliberal. Aunque sigue siendo considerada un baluarte del derecho y las conquistas sociales, ha sufrido los estragos del cambio de modelo económico.

Considerando la propuesta de Lassalle, puede observarse que la versión vigente de la Constitución Política mexicana expresa el movimiento de los factores reales de poder y el reacomodo de las clases sociales bajo el neoliberalismo. En este documento puede observarse ya un nuevo proyecto de país, separado del viejo proyecto social pero que aprovecha el viejo contenido social para legitimar las nuevas relaciones de clase.

De esta manera, el artículo tercero habla de la educación, pero ahora como derecho del individuo; el 27 regula el derecho a la tierra, pero no la reparte; el 130 regula las instituciones religiosas, pero les otorga derechos; el artículo segundo aborda la autonomía indígena, pero les niega a los pueblos y comunidades sus derechos políticos, el artículo 28 habla de la necesidad de un banco central, pero le otorga autonomía. Esto no significa que durante la vigencia de la reforma agraria a nivel constitucional, el reparto se haya cumplido o que la forma en que se realizó no sea cuestionable, sino que ha quedado fuera del proyecto que representa la Constitución Política mexicana, lo mismo ocurre con las relaciones Estado-Iglesia o el viejo proyecto educativo.

Como puede observarse, las reglas económicas y sociales del neoliberalismo han sido impuestas en la carta magna e incluso algunas de estas transformaciones han pasado inadvertidas. Si bien los temas sociales se encuentran todavía en el contenido constitucional, éstos son tratados de forma distinta al planteamiento de 1917 y al que conceptúa un Estado de bienestar. Después de las reformas, las normas constitucionales en materia económica y social responden a los planteamientos neoliberales que se basan en un proyecto de dominación excluyente y conservador.

<sup>54</sup> Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.