

## LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ESTABILIDAD SOCIAL

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Líneas generales*. II. *Educación*. III. *Agrarismo*. IV. *Trabajo*. V. *Seguridad social*. VI. *Vivienda*. VII. *Salud*. VIII. *Pueblos indígenas*. IX. *Balance*.

### I. LÍNEAS GENERALES

El interés de los dirigentes políticos por la estabilidad social ha estado presente en la Constitución desde 1917. Primero, en el Congreso de Querétaro, mediante lo dispuesto por los artículos 3o., 27 y 123; luego, a través de sucesivas adiciones que ampliaron las obligaciones de prestación a cargo del Estado mexicano. En este propósito de estabilidad se inscribe, asimismo, la denominada “reforma en materia indígena”.

Los objetivos de estabilidad tuvieron una doble forma de expresión: adaptación y transformación. De la adaptabilidad del sistema dependía su permanencia, sin tener que utilizar recurrentemente instrumentos de coacción; sin embargo, esto no fue suficiente para evitar procesos de ruptura, como los registrados con motivo de las sucesiones presidenciales en 1928, 1940, 1952 y 1970 (en este caso el conflicto de 1968 preludió la sucesión), por ejemplo. Por esta razón también se tuvieron que aplicar medidas que permitieran la transformación del sistema, para poder absorber las tensiones que de otra manera habrían producido escenarios de ingobernabilidad.

Tradicionalmente se consideraba que la sociedad debía adaptarse al sistema político, pero la elasticidad requerida para esa adaptación no es susceptible de perdurar sin interrupción. La Revolución de 1910-1917 fue una clara expresión de que debía invertirse la prelación y de que era el sistema político el que debía acoplarse con el social. La función de la Cons-

titución experimentó un giro copernicano, pues dejó de ser el instrumento que frenaba las expectativas sociales, para convertirse en su catalizador.

Es común señalar que la Constitución de Querétaro fue la primera Constitución social del mundo. Esto sólo es cierto en la medida en que fue a partir de ella que el contenido constitucional social se hizo ostensible y adquirió una expansión progresiva a partir de 1917. En cambio, si se atiende únicamente al contenido de la Constitución, la francesa de 1848, resultado asimismo de una revolución, fue la primera que incluyó las relaciones obrero-patronales. Conforme al artículo 13, la Constitución garantizaba a los ciudadanos la libertad de trabajo y de industria, y agregaba:

la sociedad favorece y estimula el desarrollo del trabajo a través de la enseñanza primaria gratuita, de la educación profesional, de la igualdad en las relaciones entre el patrón y el obrero, de las instituciones de previsión y de crédito, las instituciones agrícolas, las asociaciones voluntarias (sindicatos) y el establecimiento, por el Estado nacional, por los departamentos y por las comunas, de trabajos públicos adecuados para emplear a los desocupados; también se ofrecerá asistencia a los menores abandonados, a los minusválidos y a los ancianos sin recursos a quienes sus familiares no puedan socorrer.

Fue, por ende, la Constitución francesa de noviembre 1848 la primera que incluyó derechos sociales de gran calado. Ocurre, sin embargo, que apenas estuvo en vigor poco más de tres años, pues en enero de 1852 Luis Napoleón la derogó y fijó las bases para su acceso al nuevo trono imperial. La Constitución francesa de 1848, a diferencia de la mexicana de 1917, no cumplió con una función efectiva ni tuvo efectos de irradiación hacia otros sistemas constitucionales. No existen referencias a esta experiencia entre los constituyentes mexicanos y, por su naturaleza efímera, tampoco se ocupó de ella la doctrina constitucional del siglo XIX. En Francia no cambiaron las relaciones sociales con motivo de la Constitución, si bien Luis Napoleón tuvo que adoptar, posteriormente, algunas disposiciones prestacionales que atenuaran las exigencias sociales y atendieran parcialmente a las expectativas generadas en 1848.

En México las funciones constitucionales encaminadas a la estabilidad social se han venido ampliando de una manera progresiva. En una primera fase, el Constituyente de 1917 centró su atención en las cuestiones relacionadas con la educación, el trabajo y la tierra; en una segunda fase, que se

extiende por varias décadas, las reformas incorporaron los temas de la seguridad social, la vivienda, la salud y, en la etapa más reciente, fue adoptada la reforma en materia indígena.

## II. EDUCACIÓN

El Constituyente consideró al artículo 3o. como su obra fundamental. Para subrayar su interés por el tema, considerado de máxima importancia, Venustiano Carranza asistió a la discusión del precepto. Algunas veces se ha interpretado que lo hizo para inhibir a los diputados y para que no modificaran su proyecto. Es difícil admitir esta versión si se tiene en cuenta que Carranza se mantenía permanentemente informado de las deliberaciones y de los dictámenes discutidos por la comisiones, y que dispuso todo el tiempo de influencia entre los constituyentes. Álvaro Obregón, inspirador de la corriente más progresista, aún no había roto con Carranza, por lo que tampoco puede inferirse que con este motivo hubiera un enfrentamiento entre los dos grandes grupos que simpatizaban, respectivamente, con ambos caudillos.

Los representantes advirtieron que el elevado analfabetismo significaba uno de los factores de mayor vulnerabilidad de la sociedad. Pero el asunto fundamental no estaba sólo en la enseñanza; tangencialmente fue abordado otro que era esencial para la consolidación del Estado: las relaciones con la iglesia católica.

El Estado moderno es resultado de un largo proceso de secularización, y en el caso de México uno de los preceptos utilizados para alcanzar ese objetivo fue el artículo 3o. constitucional. El debate sobre la laicidad de la educación se había dado en el Constituyente de 1857. Sin embargo, todo cuanto se pudo avanzar quedó en una expresión de compromiso: “La enseñanza es libre”. En 1917 se le agregó “pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales”, y se adicionó un segundo párrafo conforme al cual “ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”.

El proceso de incorporación de las leyes de reforma ya había comenzado en 1873, con las adiciones constitucionales que determinaban que el Estado y la iglesia son independientes entre sí, y que incorporaban la esencia de la legislación reformista a la norma suprema. La Constitución de 1917 fue más allá, pues no se conformó con la separación entre el Estado y la iglesia, sino que se orientó por la supremacía de la Constitución y, por

ende, del Estado. La concepción nonacentista de la separación de atribuciones dejó su lugar a la prevalencia de las instituciones civiles. Este fue el gran giro introducido por los constituyentes de Querétaro, y el momento adecuado se presentó al discutir y aprobar el artículo 3o. Las expresiones de varios diputados, entre ellos Francisco J. Múgica, fueron por demás elocuentes.

Era impensable estabilizar la sociedad sin configurar un poder civil soberano. El principio básico de todo sistema constitucional estaría incompleto en tanto que no se consolidara ese poder, típicamente estatal. A partir del Constituyente, el artículo 3o. adquirió un carácter complementario del artículo 39, de suerte que fue proveyendo al Estado del contenido conceptual que lo ha caracterizado desde entonces.

El artículo 3o. ha nutrido tres grandes construcciones doctrinarias del Estado, destinadas a procurar su estabilidad institucional. En 1917, se planteó la supremacía política y jurídica del Estado; mediante la reforma de 1934 se postuló la naturaleza socialista del Estado, y con la de 1946 se incorporó la idea de democracia. Adicionalmente, el capítulo educativo permitió justificar, a partir de la reforma al transitorio 14, en 1921, el progresivo desplazamiento de facultades de las entidades federativas hacia la federación. La Constitución desempeñaba, a través de esas reformas, una función atinente a la tranquilidad social del país. El objetivo no estaba propiamente en la estructura de la educación, sino en definir el papel del Estado en la sociedad.

En la etapa inicial, los constituyentes entendían que era indispensable dotar al poder político de facultades eminentes para consolidarse. No hubiera sido comprensible que construyeran un abultado aparato de poder en torno de la figura presidencial, si a la vez no hubiesen robustecido la estructura misma del Estado. El hecho de que no se registrara una influyente corriente doctrinaria en cuanto a la teoría del Estado, no significa que la idea de Estado haya sido ajena al Constituyente.

Es muy posible que el autor más presente y ausente en el Congreso, haya sido Emilio Rabasa. Su análisis de la Constitución de 1857 y de las inevitables dictaduras de Benito Juárez y Porfirio Díaz, no podían pasar inadvertidos para varios de los integrantes del Constituyente. La primera edición de *La Constitución y la Dictadura* apareció en 1912, y en ella Rabasa realizó el examen jurídico más agudo posible del sistema constitucional mexicano. La mayor parte de los textos previamente publicados por otros autores tenían un carácter exegético; fue Rabasa quien abordó la cues-

tión constitucional de una manera crítica, y quien, al concluir su obra, lanzó una inteligente exhortación a quienes revisaran la Constitución de 1857. El capítulo final de su obra lleva por título “Problema actual”, y deja abiertas numerosas incógnitas “si la Constitución se modifica...” Es obvio que una inteligencia aguda como la suya, en 1912 tenía que prever un necesario ajuste al texto constitucional. Precisamente por todas las fallas que él mismo había observado y por el desenlace hacia el que apuntaba la revolución maderista, las reformas constitucionales resultaban previsibles.

Sin embargo, en el Congreso de Querétaro se tendió un velo sobre Rabasa. Su nombre era anatema para buena parte de los congresistas. Al discutirse el artículo 89, el diputado David Pastrana Jaimes aludió a “don Emilio Rabasa” para apuntalar su argumentación en pro del sistema presidencial (sesión del 18 de enero) con algunas características parlamentarias. Después de leer algunos párrafos de Rabasa, que no se transcriben en el *Diario de Debates*, Pastrana Jaimes recomendó que los secretarios de Estado fueran ratificados por la Cámara de Diputados.<sup>1</sup> La respuesta a Pastrana fue rápida. El diputado Rafael Martínez de Escobar aludió veladamente a Rabasa, subrayando que ni los más conservadores del Congreso Constituyente podían igualarlo.

Las críticas al jurista chiapaneco reaparecieron cuando, al discutirse la organización del Poder Judicial, el diputado José M. Truchuelo descalificó, en medio de aplausos, “el libro reaccionario” de Rabasa, “que con todo gusto voló hacia la Casa Blanca a representar al usurpador Huerta”. Luego remató (sesión del 20 de enero) diciendo que “el anhelo, el entusiasmo con que ese hombre fue a cumplir los deseos de un usurpador, nos dicen que sus obras tienen que responder a sus aspiraciones, a sus principios, en fin, a todas aquellas tendencias que nos han revelado por sus funciones políticas”.<sup>2</sup> Sus expresiones fueron coreadas enfáticamente con varios “muy bien dicho”. Esto no arredró a Truchuelo, quien examinó los argumentos de Rabasa, por lo que el diputado Lizardi provocó las risas de la asamblea al hacer ver que, aunque Truchuelo aparentaba discrepar de Rabasa, ¡lo citaba! Luego, el diputado Alberto M. González aludió despectivamente a “los émulos del señor Rabasa”.

<sup>1</sup> *Diario de los Debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. II, p. 605.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 701.

Martínez de Escobar retomó la descalificación del constitucionalista en términos duros:

El licenciado Truchuelo seguramente se obsesionó con la lectura de esas páginas que se encuentran en *La Constitución y la Dictadura, que estoy seguro todos los abogados de esta Cámara conocen*,<sup>3</sup> libro escrito por Rabasa, hombre indiscutiblemente inteligente y de vastísima cultura: pero, señores diputados, todos vosotros sabéis perfectamente bien quién es políticamente su autor: un hombre de la dictadura, y *un libro es algo así como el hijo del cerebro que lo crea*, como un pedazo del espíritu de aquel hombre, como un destello de su manera de sentir, como un haz de rayos de la manera de pensar. *La Constitución y la Dictadura*, de Emilio Rabasa, es Emilio Rabasa mismo. Si vosotros votáis por el dictamen de la Comisión, debéis saber de una vez por todas que estáis votando por los pensamientos, por las ideas políticas estampadas en ese libro por su autor, el licenciado Emilio Rabasa, aquel que fue representante de Victoriano Huerta en Washington, o en no sé qué parte de Estados Unidos cuando la carnavalesca burla con Norteamérica... (Voces: ¡En Niágara!) si vosotros votáis por el dictamen de la Comisión, no obstante que la Comisión está integrada por hombres cuya gran intelectualidad yo reconozco, pero que en este momento están obsesionados por la lectura de ese libro, esto es, por ese hombre que aunque quiera hacer limpias, puras y patrióticas sus ideas, es esta una tarea más que imposible, puesto que ese hombre sólo obedeció servilmente a las dictaduras autócratas, y nunca podrán ser sus ideas democráticas ni ideas liberales, porque él ha vivido únicamente en la tiranía, porque ha respirado sólo el autocratismo. Señores diputados: en el fondo es la teoría de Emilio Rabasa bajo su manifestación más intensa, aunque en detalle no lo sea, la teoría que allí en el dictamen de la Comisión se condensa y se estampa. Decir que el Poder Judicial no es un Poder, no es decir nada.

A esas expresiones se sumó Hilario Medina:

La sombra de don Emilio Rabasa, ha desfilado por este parlamento como una sombra trágica, como una sombra que trae mucho del pasado y que vendría a mancillar la obra sana que nosotros queremos hacer en estos momentos. El señor Truchuelo me recuerda aquellas palabras profundas de verdad y llenas de conocimiento de no recuerdo quién, que decía a los hombres: “Desconfiad de aquellos que leen un solo libro”. Porque el señor

<sup>3</sup> El énfasis es mío.

Truchuelo parece que no encontró en toda su biblioteca más que a don Emilio Rabasa.

Por su parte, el diputado Paulino Machorro Narváez aclaró:

Rabasa no ha tenido que ver en la Comisión. Quizá haya influido, pero ya pueden ustedes creer que por mi parte, lo confieso a ustedes, hace muchos años leí esa obra y no la he recordado en estos días.

He incluido estas amplias transcripciones para mostrar hasta qué punto Rabasa estaba, paradójicamente, presente y ausente. Es claro que sus ideas resultaban familiares para muchos constituyentes; pero también es evidente que había un alto costo para los tribunos que se atrevían a citarlo. Su nombre fue mencionado por primera vez cuando el Congreso se acercaba a su fin, y la violencia verbal que desencadenó, desalentó otras posibles referencias. Con todo, son sus ideas las que aparecen en la construcción del sistema constitucional. Preocupado por la estabilidad del sistema, a la que expresamente aludió en varias ocasiones, pero también por la necesidad de empalmar las acciones políticas con las razones jurídicas, Rabasa propuso estructurar “una suerte de oligarquía democrática”, que incluyera a todos los “elementos (personas) populares aptos para interesarse e influir en los negocios de la república”; que garantizara el reclutamiento de los más capaces; que eludiera los “exclusivismos odiosos”, y que formara una “clase gobernante” sobre la base de la educación y la moralidad.

A juzgar por los resultados y por el tenor de las propuestas, en particular de las sustentadas por el proyecto de Carranza, esas ideas estuvieron presentes en el Constituyente, y si esto no se hizo explícito, fue por las razones de orden personal que se dejaron ver en el debate. Lo que me interesa rescatar, en todo caso, no son las tesis de Rabasa, sino su probable influencia en el diseño constitucional del poder, en 1917. Desde luego, la parte medular de las innovaciones constitucionales transitó por otra avenida y procuró sobre todo apoyarse en un discurso de intenso contenido social; pero la concepción del poder político, a cuyo robustecimiento contribuyeron tal vez sin que ese haya sido el objetivo las disposiciones de contenido social, tiene una ostensible filiación en las ideas de Rabasa.

La educación fue, en 1917, el eje sobre el que se construyeron los argumentos de un Estado poderoso, soberano, necesariamente secularizado. Con esto se sentaban las bases para volver a estabilizar al país. La Revolu-

ción no podía seguir como proceso insurreccional; había que restablecer la tranquilidad, sin que el nuevo orden pareciera un eco del inmovilismo que había identificado a la dictadura. Por eso era necesario justificarlo a través de sus objetivos. Si el juarismo se había explicado por la defensa externa del país y por la reforma interior, y el porfirismo por su énfasis en el desarrollo económico y en la inserción de México en la naciente comunidad internacional, el sistema constitucional que resultaba del proceso revolucionario debía explicarse por otros proyectos. En este caso los argumentos sociales se convertían en la parte medular de la acción del poder, y el apoyo central lo ofrecía la educación.

Con posterioridad al Congreso de Querétaro y a la reforma de 1921, la educación siguió siendo utilizada conforme a un propósito de estabilización social. En 1934 el artículo 3o. consignó un importante giro en cuanto a la configuración del sistema constitucional mexicano. Sin modificar la estructura ni el funcionamiento de los órganos del poder, este precepto fue radicalmente transformado para introducir el principio de la educación socialista. El primer párrafo del artículo también decretaba la exclusión de “toda doctrina religiosa” y fijaba el compromiso del Estado en el sentido de combatir, a través de la educación, “el fanatismo y los prejuicios”.

El trasfondo del precepto era estrictamente político. Pocos años antes (1926-1929) el país había sido sacudido por un enfrentamiento armado desencadenado a raíz de unas reformas penales que afectaban los actos de culto religioso. Las causas de conflicto, por supuesto, eran más profundas y complejas, y los rescoldos no se apagaron cuando se alcanzó el entendimiento que puso fin a las acciones militares. Por eso el principio socialista adoptado por la Constitución permitía amortiguar el efecto adverso de combatir frontalmente la religión. En la historia legislativa mexicana, el precepto más áspero en esta materia religiosa fue el artículo 3o., vigente entre 1934 y 1946.

Los pretendidos efectos estabilizadores no se alcanzaron. La alusión al socialismo no fue acompañada por otros ajustes en la estructura del poder que la justificaran, por lo que carecía de fuerza persuasiva. El partido político hegemónico adoptó también los principios del socialismo, pero no su denominación; las organizaciones sindicales siguieron funcionando como apéndices del poder político al igual que las organizaciones rurales. En cambio, la exclusión expresa de la religión alteró la posición equilibrada del laicismo, y generó nuevas respuestas políticas. En 1937 se integró la Unión Nacional Sinarquista; en 1938 se produjo la insurrección del gene-



ral Saturnino Cedillo; en 1939 fue fundado el Partido Acción Nacional, y un año después se celebró un enconado proceso electoral en el que disputaron la presidencia de la república los generales Juan A. Almazán y Manuel Ávila Camacho. Para tranquilizar los ánimos, el presidente electo, Ávila Camacho, declaró a José C. Valadés que era creyente. En ese momento el factor religioso, latente o presente en las diversas expresiones de inconformidad, fue razonablemente atendido.

En 1946 fue rectificada la reforma del artículo 3o, y en esta ocasión sirvió también para introducir el principio democrático en el sistema constitucional mexicano. Aun cuando la vigencia del nuevo texto no estuvo acompañada por un proceso de democratización institucional, sí comenzaron a operarse algunos cambios en la cultura política mexicana que le dieron algún sentido al precepto. El voto a la mujer en el ámbito municipal fue uno de esos signos de cambio; pero el más perceptible consistió en la transferencia del poder político a los civiles.

A partir de la vigencia de la Constitución, solamente Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, habían sido considerados como presidentes civiles. Sin embargo, Carranza lució el uniforme militar sin insignias y fungió como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En cuanto a los otros presidentes, dos fueron interinos (De la Huerta y Portes Gil), y Ortiz Rubio renunció después de un periodo de grandes tensiones políticas. En realidad, ninguno de ellos encabezó lo que pudiera haberse considerado como un gobierno civil. Con Miguel Alemán, en cambio, se inició el progresivo retiro de los militares de la dirección política del país. El proceso fue parsimonioso, para no generar alteraciones que lo detuvieran, y se adoptó la práctica de que el partido dominante estuviera bajo la conducción de militares; así ocurrió hasta 1964.

El principio democrático incorporado por el artículo 3o. presentaba una faceta muy explotable. Habiendo querido su redactor, Jaime Torres Bodet, incluir un concepto muy amplio, ofreció, tal vez sin haber sido su propósito deliberado, una fructuosa base argumental al sistema político. Al decir que la democracia no es “solamente [una] estructura jurídica y un régimen político, sino [un] sistema de vida, basado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, ofreció una sólida plataforma al discurso político. El sistema político, no obstante sus claros componentes autoritarios, pudo no obstante acogerse a los términos de la propia Constitución para proclamarse democrático en tanto que auspiciaba ese mejoramiento al que la norma suprema identificaba como parte sustancial de la democra-

cia. La manipulación de los procesos electorales se hizo menos ostensible, aunque no menos frecuente, merced a la cobertura que le ofrecía la realización de obras públicas, la ampliación de las acciones prestacionales del Estado y el periodo de crecimiento económico que acompañó durante un largo trecho al texto reformado en 1946.

Después de aquietado el frente religioso, una nueva fuente de intranquilidad comenzó a gestarse. Aun cuando el Partido Comunista existía, en la clandestinidad legal aunque a la luz pública, desde 1919, la alta concentración demográfica en el campo y la escasa capacidad industrial no le había ofrecido nichos adecuados para una sólida implantación. El giro operado a partir de la década de los años cincuenta, con la industrialización y la urbanización crecientes, permitieron que los movimientos sindicales se inclinaran de manera creciente hacia la izquierda. Sin embargo, se tomó la decisión de mantener la proscripción electoral de los comunistas, mediante los requisitos para integrar partidos políticos, que incluían un elevado número de integrantes y la manifestación de sus identidades y domicilios. Esto generó que las expresiones políticas de izquierda se manifestaran mediante estrategias de acción directa, esencialmente a partir de los enclaves que se fueron construyendo en los movimientos sindicales del magisterio, de los trabajadores ferroviarios y postales, y más tarde de los universitarios.

Para intentar desactivar la presión, el presidente Adolfo López Mateos se declaró “de izquierda dentro de la Constitución”, aunque en esta ocasión su expresión no tuvo los efectos balsámicos análogos a la que cuatro lustros antes había producido la de Ávila Camacho relacionada con su fe católica. Para absorber los focos de resistencia se optó por diversas formas disuasivas, incluidas la represión y la cooptación. Esta estrategia, con todo, no funcionó en los centros universitarios, a pesar de la fiereza con que se actuó en 1968. El natural espacio de libertades que aseguraba el ámbito universitario facilitó la subsistencia de un sector importante de la izquierda en México. Fue merced a la reforma política de 1977 que ese sector pudo ingresar a la política electoral, y esto permitió que, dos años después (aunque la reforma entró en vigor en 1980) el artículo 3o. fuera de nueva cuenta adicionado para compatibilizar los derechos laborales de los trabajadores universitarios con los derechos académicos de las instituciones y para consagrar el principio de la autonomía universitaria. En esta ocasión, la reforma, como en 1946, contribuyó a la estabilidad social del país.

En 1993 y en 2002 el artículo 3o. fue objeto de sendas adiciones para hacer obligatoria, respectivamente, la enseñanza secundaria y la preescolar. El discurso oficial se orientó en el sentido de que, con esas medidas, se ampliaba la cobertura escolar como parte de un proyecto para promover el bienestar general. Este fue, sin duda, el aspecto externo de las reformas; pero la otra cara del proyecto consistía en aumentar el número de plazas que permitieran al sindicato afín a las autoridades reducir los efectos de los movimientos magisteriales disidentes. La Constitución fue utilizada para consolidar enclaves de poder sindical y atenuar algunas presiones de naturaleza política. El objetivo inmediato de la estabilidad se alcanzó, aunque para ello se tuvo que imponer una severa restricción a la inversión en investigación científica y tecnológica. Para el sistema político no se planteó la disyuntiva de atender los requerimientos de promover la investigación y el desarrollo, porque los apremios eran de índole política.

### III. AGRARISMO

El capítulo agrario de la Constitución permitió disponer, por décadas, del más eficaz instrumento para la estabilidad del sistema político. Esto explica que el contenido de esa norma haya sido una decisión de la asamblea constituyente. Se trata de un caso que merece ser destacado, porque denota que los integrantes del Congreso advertían con claridad cuál era el problema medular que enfrentaba el país. Podría decirse que no era menester una gran sensibilidad para advertir que, en seguida de una revolución rural, resultaba imperativo atender los problemas del campo; en este caso lo llamativo es que en el proyecto de Carranza esta materia no recibió la atención necesaria. Este asunto debe ser examinado con el mayor cuidado, para no incurrir en el error de considerar que los constituyentes dieron en la diana por casualidad, ni que el gobierno carrancista incurrió en una omisión crucial.

La cuestión agraria había sido objeto de una ley, publicada el 6 de enero de 1915. Allí se ponía formalmente fin al latifundio y se daba respuesta a las demandas de reparto de tierras. Cuando el Constituyente fue convocado, para muchos dirigentes revolucionarios la cuestión del campo ya contaba con una base jurídica para su solución. No se consideraba, por lo mismo, como un asunto acerca del cual se hiciera necesario un nuevo proyecto normativo. Esta apreciación no implicaba que el asunto fuera desde-

ñado o que no se valorara su importancia para la estabilidad del país, en general, y del sistema político que se estaba construyendo, en particular.

Una de las experiencias cercanas de que se disponía, consistía en que la legislación de reforma había tenido, en su momento, una mayor trascendencia para el Estado mexicano que la Constitución misma. La incorporación de esa legislación reformista al texto constitucional, en 1874, fue vista más como un trámite que como una decisión con efectos prácticos. Del mismo modo debió pensarse que no variaría la situación jurídica del campo si se vertía el contenido de la ley agraria en el artículo 27. Tal vez incluso se haya estimado que, al incorporarse el texto de la ley a la Constitución, se perdería el registro histórico de que se trataba de una norma dictada por el primer jefe del Ejército Constitucionalista.

Al margen de las conjeturas, el hecho político consiste en que no hubo omisión alguna relacionada con la cuestión agraria. El contenido de la Ley de 6 de enero fue adoptado por el artículo 27 constitucional, mediante diversas remisiones relacionadas con dotaciones y restituciones de tierras, y con el disfrute de tierras, bosques y aguas. La Ley fue considerada parte de la Constitución, por lo que en su reforma, en enero de 1932, fue aplicado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional. Finalmente, el texto de la Ley quedó plenamente incorporado a la Constitución, con motivo de la reforma de 1934, lo que a su vez implicó la abrogación de la Ley de 6 de enero de 1915.

Las condiciones del debate, que se llevó a cabo unas cuantas horas antes de que concluyeran las labores del Constituyente, el 31 de enero, reflejaban que las preocupaciones medulares del 27 no se relacionaban con la dotación y restitución de tierras, sino con la regulación de la inversión de extranjeros y con el alcance del derecho de propiedad, en especial de la iglesia. La atención de la asamblea estaba concentrada en estos temas, como lo muestra el debate sostenido el 29 de enero entre los diputados Andrés Magallón y Félix F. Palavicini. El primero denunció la intención de evitar la discusión y por ende la aprobación del artículo 27, por lo que solicitó dispensa de trámites, y el segundo expresó que, en efecto, el tiempo disponible no permitiría abordar temas de la trascendencia que el dictamen de ese artículo planteaba. La asamblea, consciente de la magnitud del asunto y de que no sería explicable que se hubiese eludido el tema, acordó dispensar los trámites e instalarse en sesión permanente.

El artículo 27 cubre una amplia gama de temas, pero el efecto estabilizador se consiguió, esencialmente, con los derechos concernientes a la

dotación y restitución de tierras. Las acciones jurídicas en ese sentido se fueron multiplicando hasta alcanzar el nivel más elevado durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. También, en torno al campo, se fueron dando otras soluciones complementarias que resultaron especialmente funcionales cuando comenzaron a decrecer, por razones físicas, las acciones de dotación y restitución de tierras. Esos aspectos estuvieron relacionados con el crédito, con los precios de garantía, con la obra pública, con los programas de inversión autoadministrada y con la administración de justicia. Excepto por las funciones institucionales relativas a la justicia agraria, previstas expresamente en la Constitución, las demás dependieron de las políticas públicas, cuya intensidad fue variando en el tiempo, con una clara tendencia decreciente en todos los rubros. La fracción XX del artículo 27 alude a las responsabilidades del Estado en lo que se refiere a créditos, insumos para la producción, obras de infraestructura, capacitación y asistencia técnica; empero, la naturaleza programática de ese precepto ofrece márgenes muy amplios de discrecionalidad a las autoridades.

Cuando la concentración de la población se invirtió y el mayor volumen se localizó en el ámbito urbano, el sistema político estimó que el agrarismo había dejado de ser un factor de estabilidad. Con esa perspectiva se fue desmantelando el aparato administrativo relacionado con el campo, y los programas asistenciales aplicados en el medio rural han obedecido a proyectos electorales, pero no a la equidad social. Hubo, además, una omisión que está resultando adversa para los objetivos de estabilidad del sistema. La pobreza rural y las condiciones de desventaja en que se ha colocado a los productores agrícolas con motivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han contribuido al aumento de la emigración hacia Estados Unidos. De este proceso están resultando numerosos factores de inestabilidad, entre los que figuran: la modificación de la estructura de la población; severos problemas en materia de salud; condiciones de exclusión en el interior del país y situaciones de injusticia padecidas por los emigrantes mexicanos en Estados Unidos, a todo lo cual se suman las tensiones en la relación con ese país, derivadas del problema migratorio.

En esos términos el campo dejó de ser un elemento funcional para la estabilidad, y en las condiciones de desventaja a las que se le ha reducido puede incluso convertirse en un elemento disfuncional para esa estabilidad. Además de las acciones que resulten de los necesarios ajustes en las políticas públicas, las soluciones constitucionales pueden contribuir a resolver algunos problemas, sobre todo si se construye una gama de garan-

tías para los derechos fundamentales de los emigrantes y, en general, de la población rural.

#### IV. TRABAJO

Aunque durante el periodo de la revolución constitucionalista no se produjeron demandas muy significativas en materia laboral, ni se había registrado en México una vida sindical intensa durante la fase previa a la Revolución, existían expresiones de inquietud e inconformidad desde el último cuarto del siglo XIX. El régimen porfirista había evitado que esas manifestaciones proliferaran, ejerciendo actos de intimidación y represión. Por otra parte, el número de obreros era significativamente inferior al de campesinos, de suerte que en éstos recayó el peso fundamental de la lucha revolucionaria.

Diferentes planes y pronunciamientos políticos corroboran los niveles de tensión que se habían alcanzado entre los obreros. El documento más elocuente, en este sentido, fue el programa del Partido Liberal, publicado en 1906, de Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia y Antonio I. Villarreal, entre otros. En el curso de la Revolución también se produjeron importantes planteamientos en torno a la defensa de los trabajadores. En diciembre de 1911 fue creado, a iniciativa del presidente Francisco I. Madero, el Departamento del Trabajo. Entre sus funciones se incluía servir de intermediario entre braceros y empresarios, procurar facilidades para el transporte de obreros y el “arreglo equitativo” en los casos de conflicto entre trabajadores y empresarios. En la exposición de motivos se decía: “De todos los problemas que en los momentos actuales solicitan la atención del gobierno federal, ninguno de tanta importancia y apremio como el que se relaciona con el trabajo”.

En 1915, en Yucatán, Salvador Alvarado había establecido un consejo de conciliación y comité de arbitraje, como órgano para resolver los conflictos entre el trabajo y el capital, y poco después publicó la primera ley del trabajo del país; ese mismo año, Álvaro Obregón dictó un decreto sobre el salario mínimo y la jornada de trabajo, aplicable en Guanajuato, Hidalgo, Michoacán y Querétaro, y preveía que su ámbito de vigencia se iría ampliando conforme se fueran recuperando “las demás entidades federativas que aún están en poder de la reacción”. También hubo disposiciones legislativas locales en ese mismo sentido, en Aguascalientes, Chihuahua, San Luis Potosí y Veracruz, por ejemplo, dictadas entre 1914 y

1916, que muestran hasta qué punto la cuestión obrera formaba parte de las preocupaciones revolucionarias.

Las acciones reivindicatorias, por lo demás, formaban parte de una estrategia espartaquista que, a la par de promover condiciones de justicia, permitía reclutar guerreros para la causa. Miguel Hidalgo había hecho otro tanto mediante la supresión de la esclavitud, y la misma práctica había acompañado a varios movimientos insurreccionales a lo largo del siglo XIX. La exposición eficaz de banderas de lucha servía para el doble objetivo de justificar las acciones y de atraer militantes. En las campañas militares revolucionarias era posible acompañar las proclamas políticas con medidas legislativas que resultaban más persuasivas que el solo discurso político. La norma adquiría, en esas condiciones, una función catalizadora de emociones, de conductas políticas y de convicciones ideológicas.

La norma expedida por revolucionarios suele generar un alto nivel de confianza hacia los dirigentes, pues permite acreditar con actos jurídicos la viabilidad de los proyectos políticos. Esa función también genera una inercia legiferante, de suerte que incluso cuando la fase armada concluye, la legislación sigue representando un factor de movilización y de cohesión social.

Con todo, a diferencia de la cuestión agraria, la obrera tuvo un peso específico menor en el proceso revolucionario. Así, mientras que el proyecto de Constitución presentaba omisiones en cuanto al problema del campo que quedaban compensadas por la Ley de 6 de enero de 1915, en materia obrera no se había hecho un esfuerzo de magnitud equivalente. Todo indica que el gobierno de Carranza advirtió la conveniencia de ampliar el proyecto original, a juzgar por quienes presentaron la propuesta de lo que sería el artículo 123, la tarde del sábado 13 de enero de 1917. Los diputados constituyentes aclararon que su iniciativa “siguió el plan trazado” por el diputado Pastor Rouaix, secretario de Fomento en el gabinete de Carranza, y por José I. Lugo, titular de la Dirección del Trabajo de esa secretaría. Entre los suscriptores figuraron, además, Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso Constituyente y persona de toda la confianza de Venustiano Carranza, y José Natividad Macías, coautor, con Rojas, del proyecto constitucional carrancista. Al ponerse a discusión, el 23 de enero, uno de los primeros en hacer uso de la palabra fue Gerzayn Ugarte, quien además de diputado era secretario de Carranza, al que cotidianamente informaba acerca del desarrollo del Congreso y de las posiciones adoptadas por los grupos parlamentarios. Rouaix, diputado y colaborador de Carranza,

era el autor de la primera ley agraria del movimiento revolucionario. Como gobernador provisional de Durango, había expedido, en octubre de 1913, una ley que establecía el procedimiento para el reparto de la tierra. Más tarde, por encargo Carranza, participó en la elaboración de la Ley de 6 de enero.

Aunque el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por Carranza no incorporaba los grandes temas sociales que el Constituyente sí aportó, no se puede inferir de sus acciones previas que fuese reacio a admitir esos derechos, aunque todo indica que lo realmente importante para Carranza era la organización y el funcionamiento del poder. Hasta ese momento la legislación social no se consideraba parte del ordenamiento constitucional, por lo que el proyecto de Carranza no se debe entender como una posición adversa a las reformas sociales. Antes de la celebración del Constituyente no se había formulado sugerencias específicas para que la Constitución incorporara normas con un fuerte contenido social, por lo que tampoco se puede sugerir que Carranza las hubiera controvertido o ignorado.

No debe perderse de vista que el Constituyente fue convocado para reformar la norma suprema de 1857, y así lo asentó el decreto promulgador, del 5 de febrero de 1917. De no haberse incorporado las normas de contenido social, no habría salido una nueva Constitución del Congreso de Querétaro, y sin embargo se habría cumplido con los objetivos formales de la convocatoria. Por eso, en su proyecto, Carranza no aspiraba a algo más que a las reformas de contenido político. Como se hace evidente en su discurso inaugural del Congreso, su preocupación estaba centrada en la construcción de una presidencia muy vigorosa. Es comprensible que, alcanzado ese propósito, no haya objetado las iniciativas que procedían de la asamblea, e incluso que las haya apoyado.

Con el tiempo, el artículo 123 se convirtió en uno de los ejes de la estabilidad social en México. Paradójicamente, las políticas encaminadas a la tutela de los derechos de los trabajadores fueron acompañadas por una sensible merma en cuanto a la libertad sindical. La estabilidad se produjo por una acción envolvente del Estado mexicano, conforme a la cual accedía a ampliar los derechos de los trabajadores ante los patronos a la vez que los restringía ante el Estado mismo.

La asimilación del movimiento obrero al poder político, a través de su incorporación al partido hegemónico, ofreció al Estado mexicano una posición de gran influencia en las decisiones de los empresarios. La interlocución entre empleadores y sindicatos implicaba una poderosa



intermediación del Estado, que lo convertía en un factor central de decisión. En la medida en que las posiciones empresariales solían identificarse con las gubernamentales, se obtenía por esta vía una adhesión de gran importancia para la estabilidad de las instituciones y del partido político que les daba soporte electoral. Esta circunstancia reducía considerablemente los incentivos para que los empresarios apoyaran cualquier acción política considerada como disidente, y convertía las relaciones laborales en un instrumento polivalente, doblemente útil por mantener una situación de control sobre los procesos productivo, laboral y político.

El desarrollo constitucional del régimen del trabajo, en cuanto factor de estabilidad, adquirió una nueva vertiente a partir de 1938, al ser expedido el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En 1960 se dio un nuevo paso, con la reforma del artículo 123, para quedar dividido en dos apartados. En el primero permaneció el texto original del precepto, y en el segundo se incorporaron las normas que rigen las relaciones laborales entre los órganos del poder federal y del Distrito Federal, y sus trabajadores. En otras palabras, la reforma de 1960 le dio a la legislación laboral burocrática una base constitucional de la que realmente carecía. En 1938, el Estatuto burocrático fue considerado como una ley reglamentaria del artículo 89-II, que faculta al presidente para nombrar y remover libremente a los empleados federales, “cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes”. El hallazgo de ese fundamento fue ingenioso, y la Suprema Corte aceptó la constitucionalidad del Estatuto. Con el tiempo, sin embargo, se entendió que elevar los derechos de los burócratas al texto constitucional ofrecía una nueva oportunidad para relacionar la norma constitucional con el discurso político estabilizador. Se hizo, además, en un momento de alto simbolismo político, al conmemorar el quincuagésimo aniversario de la Revolución.

Han sido introducidos otros ajustes parciales, aunque no en todos los casos con los resultados propuestos. En 1978 se incorporó un párrafo al cuerpo del artículo, con el que ahora se inicia el precepto. Merced a esa reforma se estableció el derecho al trabajo. En un principio alentó considerables expectativas, máxime que México, a la sazón, vivía una etapa de acelerado crecimiento económico. Aun así, alcanzar el pleno empleo es una tarea imposible. El corolario de una reforma con ese contenido no podía ser otro que el establecimiento del seguro de desempleo. No se siguió ese derrotero, y el precepto perdió su contenido normativo para repre-

sentar sólo una declaración más. En este caso, además, se corre el riesgo de que la disposición constitucional adquiera, en algún momento, un signo inverso al originalmente perseguido, y que comience a funcionar como un factor inquietador. En la medida en que sea utilizado para fundamentar la exigencia de un seguro para el caso de desempleo, el precepto, lejos de servir a los objetivos de estabilidad, estará funcionando para justificar procesos de movilización social. En este caso la reforma de 1978 sería útil para obtener medidas reivindicatorias, aun cuando es probable que no haya sido ese el diseño al que obedeció su adopción.

## V. SEGURIDAD SOCIAL

Las políticas y las normas en materia de seguridad social tenían poco tiempo de ser aplicadas cuando sesionó el Congreso de Querétaro. Apenas en 1883 Otto von Bismark había promovido la ley de seguros de enfermedad; en Nueva Zelanda se había adoptado el sistema de pensiones en 1898; y las instituciones de seguridad social comenzaron a funcionar en Noruega (1909), en Suecia (1910), y en Gran Bretaña, Italia y Rusia, en 1911. Las tensiones previas a la Primera Guerra Mundial y a la Revolución de Octubre, hicieron ver la utilidad de introducir algunos instrumentos que atenuaran las condiciones de inconformidad social. La expresión “seguridad social” y “seguro social” sólo se generalizó hacia finales de la década de los años treinta.

La aportación del Constituyente mexicano, en este punto, es ciertamente llamativa. La idea previsoras estuvo presente desde la fracción XXIX del artículo 123 aprobado en 1917, que declaraba de interés social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y “de otros análogos”. Pocos años después, en 1929, ese texto constitucional fue reformado en el sentido de considerar de utilidad pública la ley del seguro social. Sin embargo, tuvieron que transcurrir otros catorce años para que esa ley fuera expedida, en 1943. Posteriormente, en 1974, la misma fracción volvió a ser reformada, para incluir, entre otras cosas, el seguro de vejez, con lo que se dio una base constitucional al régimen de las jubilaciones.

La seguridad social, con sus amplias vertientes, ha sido uno de los elementos característicos del *Estado de bienestar*. Este concepto, como el de seguridad social, también se generalizó antes de la Segunda Guerra Mundial e influyó poderosamente en las Constituciones redactadas o reforma-

das a partir de la posguerra. Pocas acciones del Estado tienen un efecto tan directo en la estabilización de las relaciones sociales y, por ende, del sistema político mismo, como las relacionadas con el bienestar colectivo. Esta posibilidad fue advertida por el Estado mexicano desde la formulación misma de la Constitución, y su rentabilidad política fue aprovechada al iniciarse la vida del Partido Nacional Revolucionario, en 1929.

Los cambios en la estructura demográfica de los Estados contemporáneos, debidos a una multiplicidad de factores, entre los que se incluye el éxito de los sistemas de seguridad social, han generado un efecto de paradoja conforme al cual hay que reducir la carga de las acciones de seguridad correspondiente al Estado, para que le sea posible cumplir con las políticas de astringencia económica que prevalecen en el mundo. La adopción de medidas restrictivas ha resultado traumática incluso en sistemas democráticos consolidados. De la misma forma que las acciones relacionadas con la seguridad sirvieron para cimentar la estabilidad, las políticas que pretenden invertir el sentido de los compromisos prestacionales a cargo del Estado, suelen generar reacciones de rechazo.

Los Estados deben medir cuidadosamente el sacrificio que estén dispuestos a aceptar, en cuanto a turbulencia social, a cambio de hacer ajustes en las políticas en materia de seguridad. La experiencia institucional muestra que los programas de seguridad social han ofrecido resultados muy positivos para la estabilización y que, a la inversa, su limitación ha desencadenado procesos sociales que afectan el comportamiento de las instituciones constitucionales. Se trata, sin duda, de las piezas más sensibles del entramado institucional.

## VI. VIVIENDA

En materia de vivienda ha habido dos reformas importantes. Una, introducida en 1972 al artículo 123, y otra, doce años después, al artículo 4o. Esta última incorporó el derecho a la vivienda como parte de los derechos fundamentales. En realidad la función de esta reforma fue ampliar al ámbito de competencia legislativa federal, sin tener que modificar, una vez más, el artículo 73. Las adiciones a este precepto tienen varias lecturas, pero una de ellas se hace en relación con el 124, que, pese a su defectuosa redacción, indica que todo lo que no esté expresamente atribuido a la federación, se encuentra reservado a los estados.

El artículo 73 es el que más reformas ha experimentado (cuarenta y nueve, hasta diciembre de 2005), y tantas veces como se ha hecho posible, se ha evitado su modificación expresa. Una de las formas para alcanzar un objetivo análogo ha consistido en reformar algún otro precepto del que, igualmente, resulte la ampliación de competencias para la federación. Lo que no siempre se ha tenido en cuenta es que también se generan problemas interpretativos, relacionados con la posible concurrencia de facultades, amén de que, como en el caso del hipotético derecho a la vivienda, se trata de una declaración más de naturaleza política o, en términos ortodoxos, “programática”.

Es un error conceptual haber incluido en un mismo capítulo constitucional, que además lleva como epígrafe “De las garantías individuales”, normas de derecho positivo y declaraciones de índole política. No pueden tener el mismo tratamiento el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica, por ejemplo, que el llamado derecho a la vivienda. En este caso se alude a una política pública, trasladada a la Constitución por consideraciones de coyuntura política, en tanto que la vida, la libertad o la seguridad no pueden quedar sujetas a un proceso evolutivo en cuanto a su positividad. Pueden, ciertamente, irse ampliando los contenidos de estos derechos fundamentales. Así lo muestra la inclusión de nuevos derechos de fuente internacional; pero la garantía de su aplicación no está sujeta a un programa político. La doble naturaleza (positiva y “programática”) del capítulo destinado a los derechos fundamentales, ha desvirtuado parcialmente la percepción social de la Constitución, como se puede corroborar mediante los estudios empíricos que se han llevado a cabo.

Desde esa perspectiva, la supuesta ampliación de los derechos fundamentales ha tenido, en varias ocasiones, un efecto contraproducente. Ante la disyuntiva de adicionar nuevas facultades federales a través del artículo 73, con el riesgo de generar resistencias, o de obtener la mayor rentabilidad política posible al afirmar que se “amplían” los derechos de los mexicanos, sin exponerse a la crítica por la absorción federal de nuevas facultades, el sistema político optó por esta última modalidad.

Los efectos propagandísticos del derecho a la vivienda se agotaron en un plazo relativamente breve, y quedó una disposición cuyo único valor normativo es de carácter competencial. Aun así, la función estabilizadora de la reforma de 1983 ha sido significativa, porque ha permitido actuar en varias direcciones. Por una parte, ha facilitado las acciones de vivienda del gobierno federal, con las consiguientes repercusiones en cuanto al

clientelismo; por otra, esa actividad constructiva permite acelerar la derrama de inversiones, también con efectos positivos por los múltiples beneficios que representa para trabajadores y empresarios. Puede apreciarse, así, un efecto indirecto de la función estabilizadora del artículo 4o. reformado.

La adición al artículo 123 en materia de vivienda presentó un mayor grado de dificultad, en tanto que implicó alterar el texto original, cuyo alcance era más amplio que el propuesto por la reforma. La fracción XII, original, disponía desde 1917 que: “En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas...”. Los términos del precepto resultaban inasequibles para la mayor parte de los patronos, y los que estuvieran en posibilidad de cumplir, tampoco lo hicieron. La reforma de 1972 planteó que esa obligación patronal se cumpliría “mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda...”.

Desde un punto de vista formal, la reforma de 1972 representó una regresión en cuanto a lo que estaba en vigor. Sólo que la fracción XII original no se había convertido en norma positiva; era una más de las declaraciones programáticas adoptadas por la Constitución. La decisión no fue fácil, y resultó impugnada por un sector de la doctrina. Sin embargo, los resultados han correspondido a los objetivos procurados. Como consecuencia de esa reforma se emprendió un ambicioso programa constructivo con efectos sociales muy positivos.

## VII. SALUD

La incorporación del derecho a la protección de la salud, mediante la reforma de 1983 al artículo 4o., permitió establecer las bases para que la federación y las entidades federativas legislen en materia de salud. En este caso, a diferencia de lo establecido en materia de vivienda, los términos fueron elegidos cuidadosamente, de suerte que no se estableció “el derecho a la salud”, sino a su protección. Esta es una norma positiva, en tanto que la protección de la salud puede no ser completa, pero en todo caso es constante. Numerosas acciones tienen un efecto indirecto en la protección de la salud y forman parte de la actividad administrativa ordinaria.

Otros objetivos de la reforma consistieron en contar con instrumentos para descentralizar los servicios públicos de salud y para coordinar los prestados por instituciones federales. Los efectos, por ende, se tradujeron

en una mayor capacidad de atención a la población. Las inercias administrativas habían implicado que las instituciones prestadoras de servicios de salud actuaran de manera aislada. Esto impedía el desarrollo de estándares compartidos, lo que encarecía los servicios y, por lo mismo, reducía el número de sus beneficiarios. La adopción de un cuadro básico de medicamentos, por ejemplo, reduce costos, facilita el aprovisionamiento y propicia una mayor cobertura en el servicio. En general, la posibilidad de planificar las construcciones, la adquisición de equipos y la atención de la población necesitada de servicios de salud, fue un paso importante que se hizo viable por la reforma constitucional. Al estar en mejores condiciones institucionales para satisfacer una demanda tan sensible como los servicios de salud, se dispuso de un mecanismo adicional para la estabilidad.

### VIII. PUEBLOS INDÍGENAS

En 1992, dos años antes del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, fue incorporado un párrafo inicial al artículo 4o. constitucional. Conforme al nuevo texto se reconocía que la nación mexicana tenía una composición pluricultural, “sustentada inicialmente en los pueblos indígenas”. A continuación se establecía la obligación para el Estado de proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. El objetivo de esta reforma fue desbordado por el movimiento insurgente zapatista de 1994. En este caso la norma, a pesar de su buen diseño técnico, no consiguió auspiciar las condiciones necesarias para la preservación de la estabilidad social y, consiguientemente, del sistema político.

Casi diez años más tarde, en 2001, hubo necesidad de redactar un nuevo texto en materia de pueblos indígenas, derogando la reforma al artículo 4o. y adoptando un sistema enteramente nuevo que quedó incorporado en el artículo 2o. constitucional. La reforma de 2001 fue precedida por una serie de acuerdos suscritos por representantes del gobierno mexicano y del movimiento insurgente, conocidos como “Acuerdos de San Andrés”. El grupo armado había condicionado la aceptación de la paz a la adopción constitucional de lo pactado en San Andrés, en 1996.

Una vez más, la reforma estuvo bien redactada y sin duda significaba avances importantes con relación a las demandas de los pueblos indígenas. Lo que no se advirtió fue que se trataba de un texto pactado y que cualquier modificación, no importaba qué tan poco relevante fuera, daría lugar a la

retractación de los compromisos de paz suscritos en San Andrés. Las objeciones al texto de los acuerdos tenían una explicación técnica comprensible, y la nueva fisonomía del precepto en materia indígena atendía, en lo sustancial, las peticiones formuladas por los indígenas; pero el problema no residía allí. La cuestión de fondo estaba en el cumplimiento de un compromiso que había sido formalmente signado y que se estimaba comprometía a las partes. Con todo, también había otro aspecto que no podía pasarse por alto: el compromiso podía vincular al gobierno en cuanto a presentar una iniciativa, pero no podía subordinar la voluntad del Congreso. Desde esta perspectiva, se habría establecido un precedente negativo si el Congreso se hubiera considerado vinculado por una decisión política del gobierno federal. El sistema representativo y la autonomía de los legisladores habrían sido puestos en entredicho.

La reforma en materia indígena ha carecido de efectos reales, porque el objetivo directamente perseguido, la paz en Chiapas, no se consiguió. Ante esa frustración, se abandonó, sin siquiera haberla iniciado, la búsqueda de resultados. El problema cultural latente, en este caso, no ha sido abordado. No se ha impulsado, por ejemplo, un desarrollo serio de las lenguas indígenas. La ley de la materia permanece en la esterilidad, porque no ha sido trasladada al territorio de los hechos tangibles.

De acuerdo con la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el Estado debe destinar “un porcentaje” del tiempo de que dispone en los medios electrónicos de comunicación, para difundir programas en las diversas lenguas nacionales habladas en las áreas de cobertura donde residen los pueblos indígenas. La imprecisa referencia a “un porcentaje” hace de este precepto una simple declaración unilateral. La Ley, que entró en vigor en diciembre de 2002, también dispone la integración de un Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, cuyo propósito es promover el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de esas lenguas. Lo sorprendente es que el Instituto se integró casi un año después de haber entrado en vigor la Ley, y todavía tuvieron que transcurrir otros seis meses antes de que se presentara la terna de candidatos para dirigirlo.

Aun cuando las previsiones constitucionales en materia indígena no han tenido efectos por cuanto hace al restablecimiento de la paz en Chiapas, presentan un amplio elenco de derechos para los pueblos indígenas que podrán servir como una importante base para defender y consolidar sus culturas. La coyuntura política en el momento de la reforma no permitió maximizar los efectos de las nuevas disposiciones y, por el contrario, el

texto constitucional reformado generó reacciones de desaprobación por no haber acogido en sus términos lo acordado en San Andrés. Esta experiencia es relevante, porque permite establecer que no en todos los casos se obtienen de inmediato los objetivos procurados incluso mediante instrumentos normativos bien diseñados; las reformas de coyuntura no siempre producen los efectos esperados, a menos que sean apoyadas por actos de coacción legal. Otra opción consiste en permitir que las reformas comiencen a rendir frutos de manera paulatina, de manera que la estabilización sea un objetivo a alcanzar en el tiempo. Desde este punto de vista puede apuntarse que la reforma constitucional en materia indígena no trajo de inmediato la paz en la zona del conflicto, pero sí comenzó a ofrecer resultados positivos en otras comunidades indígenas. En cierta medida, la reforma contuvo el conflicto en el territorio donde se originó, impidiendo su expansión. Además, favoreció la adopción de políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas, merced a las cuales se han absorbido las tensiones que hubieran podido desencadenar otros focos de inquietud.

#### IX. BALANCE

La función estabilizadora de las reformas constitucionales registra resultados asimétricos. No existe, en esta materia, una regla de uniformidad en las respuestas sociales. Con todo, están presentes algunas constantes que permiten identificar esa función constitucional. También se advierte que, cuando la norma se aparta del cauce que ella misma va estructurando, los resultados suelen ser adversos. La función *autopoiética* de la norma, por ejemplo, se vio interrumpida en el caso del artículo 3o., merced a la reforma de 1934. Los resultados fueron contrarios al propósito de estabilización. En cambio, la reforma en materia indígena de 1992 fue seguida de una acción incremental en 2001 que, por razones circunstanciales, no generó todos los resultados esperados, pero que paulatinamente sí ha ido propiciando un ambiente para la paz social entre los pueblos indígenas.

Otro tanto se puede decir de los demás capítulos examinados, en las materias agraria, laboral, de seguridad social, de vivienda y de salud. De manera general el diseño de las reformas en esos rubros ha seguido un patrón más o menos predecible. Las desviaciones normativas, cuando las ha habido, han tenido que ser enmendadas, y cuando éste no ha sido el caso, como sucede en el ámbito rural, las consecuencias de inestabilidad se traducen, por ejemplo, en un fenómeno migratorio descontrolado.



También puede apreciarse una relación de sinergia entre las reformas. Conocer y manejar este mecanismo permite equilibrar los efectos de las medidas adoptadas. En el caso de las reformas en materia agraria, ha habido efectos compensatorios debidos al arreglo constitucional en otras áreas, especialmente la indígena, y han operado como elementos de atenuación las acciones en materia de educación, de vivienda, de salud y de seguridad social. Conocer y valorar estos mecanismos es una de las claves para preservar la estabilidad social y del sistema político.

La función estabilizadora ha resultado crucial desde la promulgación de la Constitución, en particular durante las dos primeras décadas, a lo largo de las que se sucedieron diversos episodios de violencia armada. A partir de la década de los años cuarenta la orientación dominante consistió en extender los beneficios institucionales a través de las organizaciones corporativas (centrales de trabajadores y de campesinos) que, de esa manera, sostuvieron durante largo tiempo la estructura política del partido hegemónico.

El sistema electoral cambió las relaciones entre los partidos políticos, abriendo el espacio a la realización de elecciones libres y competidas. Esto implicó el ocaso del sistema corporativo y clientelista. Paralelamente, las medidas favorables a los intereses del mercado económico significaron un giro en cuanto a las prioridades del Estado. La suma de ambos fenómenos, más otros que han operado de manera concurrente, transformó las políticas constitucionales de estabilización social en sistemas de ayuda que permitieron a los gobiernos obtener, de manera directa, la rentabilidad de las acciones de apoyo a los sectores excluidos. Una parte de la popularidad de los gobernantes ha dependido de esos paliativos, que permiten ofrecer algunos satisfactores para necesidades inmediatas de la población. La vocación mediática de los gobernantes ha influido en el cambio de actitudes, en tanto que su aparición sistemática a través de las pantallas de televisión, practicando actos dadivosos, les reditúa una elevada tasa de aprobación.

La pobreza y la concentración de la riqueza, empero, se han acentuado considerablemente. La opulencia y la miseria conviven muy de cerca, en un precario equilibrio. Las respuestas constitucionales han cesado, y la indigencia también ha quedado sujeta a las decisiones del mercado. Las necesidades sociales han variado, pero el sistema constitucional ha perdido la flexibilidad requerida para darles respuesta. La mendicidad urbana, el abandono de la niñez, las escasas opciones laborales en el campo, la falta de políticas para la juventud, la parsimonia de los sistemas asistenciales, la astringencia presupuestal, la asimetría en las relaciones comerciales del

país, y una amplia gama adicional de elementos, han tenido como consecuencia que cerca de la mitad de la población nacional viva en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.

La expulsión de mano de obra hacia Estados Unidos es un resultado de la exclusión social. Sin embargo, los expulsados se convierten luego en una fuente de cuantiosos ingresos para el país, que permite a las autoridades mantener políticas económicas de astringencia, que a su vez impelen a más mexicanos a buscar oportunidades en el extranjero. En otras palabras, se exporta pobreza y se importa riqueza, sin que por este motivo mejoren las condiciones de quienes permanecen en el país, ni se emprendan acciones institucionales para mejorar la situación de quienes se vieron obligados a emigrar. En contrapartida, un sector de la población, significativamente reducido, ha visto aumentar de manera exuberante sus patrimonios, alcanzando niveles sobresalientes en el mundo.

El fin de la guerra fría trajo consigo una importante variación en las conductas gubernamentales. A lo largo de varias décadas las opciones más utilizadas consistieron en reprimir los movimientos de inconformidad, o apaciguarlos mediante la concesión de beneficios que atenuaban las expresiones de irritación. Algunos sistemas aplicaron, alternativa o selectivamente, ambas estrategias. El motor de esas medidas fue, en muchos casos, la supuesta o la real amenaza desestabilizadora a cargo de los países pertenecientes al bloque socialista. Cuando la polarización desapareció, el interés circunstancial por atender algunas demandas de la población marginada también decreció de forma ostensible.

Algunos sistemas constitucionales contemporáneos han encontrado soluciones para ese tipo de problemas, pero su adopción es poco atractiva desde un punto de vista utilitario porque implica erogaciones importantes y rinde frutos en plazos largos que, por lo general, exceden a los electorales. Los apremios para generar efectos de imagen que reditúen votos también han influido para dejar por un lado las medidas institucionales susceptibles de producir cambios profundos y duraderos en la estructura social. La ampliación de los derechos fundamentales, para generar paulatinamente condiciones de equidad, el fortalecimiento del sistema representativo, que facilite la deliberación y los acuerdos, y la implantación de medidas fiscales que ofrezcan mejores posibilidades de redistribución de la riqueza, implican costos políticos, en los ámbitos nacional e internacional, que muchos gobernantes no están dispuestos a soportar.