

LA CONSTITUCIÓN AMBIVALENTE. NOTAS PARA UN ANÁLISIS DE SUS POLOS DE TENSIÓN*

SUMARIO: I. *La falta de un acercamiento realista a la Constitución.* II. *La heterodoxia mexicana.* III. *Los polos de tensión.* IV. *Comentario final.*

I. LA FALTA DE UN ACERCAMIENTO REALISTA A LA CONSTITUCIÓN

1. *Los usos doctrinarios dominantes*

Las ocho décadas que comprende la vigencia de la Constitución de 1917, en la perspectiva de un país joven donde los modelos de organización demuestran ser efímeros, ofrecen ya un marco prudente para aventurar algunos juicios sobre la suerte histórica del documento. Lo primero que cabría destacar es que la Constitución promulgada en Querétaro, aún al considerar sus numerosas enmiendas, prueba su viabilidad como instrumento básico para la regulación de la vida institucional del Estado mexicano. A diferencia de los textos constitucionales que antecedieron a la carta vigente, ésta logró permear las directrices efectivas de la vida política del país. En términos generales, las disposiciones que contiene reflejan las vicisitudes orgánicas de una sociedad que evoluciona hacia la modernidad, desde el reducto de su pasado colonial. No es casual que la Constitución queretana deba su éxito histórico al reconocimiento de ciertas peculiaridades premodernas y autoritarias que los autores de la Constitución de 1857 intentaron obviar, sin conseguirlo.

La Carta constitucional vigente es un documento que, desde cierto punto de vista ortodoxo, puede considerarse “hechizo”, porque no contiene sólo las instituciones típicas del constitucionalismo occidental moderno, sino que en su articulado campean también los trazos de un régimen reformista, cuya verticalidad e injerencia en los ámbitos privados, desdicen la lógica

* Publicado en *80 Aniversario Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 59-85.

del Estado gendarme. La Constitución de 1917 acopla penosamente sus perfiles occidentales con los rasgos de una sociedad que reconoció su heterogeneidad y, de forma implícita, su incapacidad inmediata para el ejercicio democrático.

El acoplamiento de estratos normativos diversos en un texto constitucional —que por su naturaleza requiere de procesos unitarios para proyectar su potencial orgánico— no es un dato menor; podría afirmarse incluso que esta peculiaridad determinará en lo sucesivo la heterodoxia del constitucionalismo mexicano, ya que en nuestro país la viabilidad de la Carta constitucional no se cifró en la coherencia uniformadora de su discurso, sino en la elasticidad interpretativa que proporciona la ambigüedad de su contenido.

Bajo el signo de un poder político constructor de la vida civil, la Constitución asume más el carácter de un código simbólico de justificación, que el de una norma efectiva y absolutamente regular a la que debe ceñir se el ejercicio político. La ambivalencia que alberga un texto constitucional contradictorio permite a los poderes constituidos conjugar alternativamente dos surtidores distintos para construir su legitimidad: por una parte, se acoge a la apariencia sensata de la legalidad, por otra, se actúa discrecionalmente al amparo de las finalidades reformistas. De cualquier forma, una Constitución que engloba dos perfiles jurídicos dispares, termina por encontrar unidad en la función que proporcionan ambas vertientes dentro de una misma lógica política: la del desarrollo capitalista verticalmente impulsado.

Es lamentable que la Carta constitucional mexicana pruebe más su eficiencia como recurso legitimador que como cauce específico de comportamiento público; sin embargo, es todavía más llamativo que sus tendencias y peculiaridades fueran en general soslayadas por los intérpretes del texto constitucional. Podría incluso afirmarse que, como discurso político y como instrumento jurídico, la Constitución de 1917 ha estado por encima de la capacidad crítica de sus analistas, quienes preponderantemente dedicansuefuerzoaltrabajoexegético, desatendiendo las particularidades del proceso genético y de las condiciones en las que la Carta produce su eficacia. Los constitucionalistas permanecen ajenos a la crítica del texto y, sobre todo, minimizan los rasgos específicos que determinan su heterodoxia.

La falta de compromiso crítico por parte de los especialistas es una razón poderosa para que la Constitución queretana no se convirtiera hasta ahora en un desafío consciente para una sociedad como la mexicana, que vive ante la disyuntiva de asumir una opción democrática que propenda a su madurez política, incluso a riesgo de su seguridad inmediata; o bien, de optar por una solución que permita contemplar de manera pasiva la erosión paulatina

de su andamiaje institucional. En la medida en que el sentido interno del proceso constitucional mexicano continúe sin merecer respuestas analíticas que engloben su sentido político, seguirán disminuyendo las oportunidades de la sociedad para promover definiciones alternativas que involucren a un número mayoritario de ciudadanos interesados. Lo anterior, porque en todo caso la comprensión del mensaje constitucional pasa al conjunto de la sociedad a través del cernidor de sus intérpretes especializados.

Entre las posiciones doctrinarias, quizá la que menos colabore al esclarecimiento de los problemas constitucionales mexicanos, sea aquella que se propone como tarea principal la apología. Al respecto no faltan los comentarios exaltados que ubican a la Constitución de 1917 como parteaguas del constitucionalismo universal.¹ Tales opiniones equiparan el proyecto de reformas sociales que produjo el Constituyente mexicano, a la incorporación del paradigma del Estado social que se efectuó durante la primera década del siglo en algunos países europeos. Sin embargo, es dudoso que los hallazgos mexicanos resulten extrapolables de manera lineal a las experiencias de los estados trasatlánticos. En México, los giros sociales del modelo constitucional son apenas los movimientos preparatorios para facilitar el tránsito de una sociedad en estado oligárquico a otra de perfiles más abiertos. Los inicios del siglo XX mexicano constituyen, si acaso, el preludio de una modernidad no realizada; en cambio, dentro de los países europeos, el Estado social se produjo como una fórmula para atemperar los excesos de la modernidad exacerbada.

Con mayor rigor que los apologistas, un grupo numeroso de constitucionalistas mexicanos emprendió el análisis de la Carta desde una perspectiva preponderantemente dogmática. Sus aportaciones a la constitución de un lenguaje técnico para el manejo utilitario de los contenidos constitucionales son invaluable. Dentro de este estilo de trabajo doctrinario la obra de Tena Ramírez resulta paradigmática;² sin embargo, si algo debe reprocharse a esta corriente es la obnubilación sistemática del contexto social en el que se produce el derecho. El precio inevitable que pagan los enfoques dogmáticos es el extravío de los datos concretos que acreditan la eficacia y las funciones sociales de los ordenamientos jurídicos. Bajo este signo metodológico, la Constitución mexicana puede estudiarse como si se tratara de la estadounidense o la francesa; al final de cuentas la historia

¹ Sayeg Helú, Jorge, “Las reformas y adiciones constitucionales de carácter económico a la luz de los orígenes y evolución del constitucionalismo mexicano”, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (coords.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 19 y ss.

² Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 15a. Ed., México, Porrúa, 1977.

sólo se invoca como anécdota erudita y no como un conjunto de acciones con significados políticos específicos.

Las aproximaciones dogmáticas miran de soslayo la heterodoxia del proceso constitucional mexicano, y en lugar de volcar sus explicaciones a los datos peculiares de la Carta y del proceso que ésta expresa, insisten en explicar sus rasgos particulares como meros accidentes de la tradición constitucional de occidente. Paradójicamente, casi todos los dogmáticos son deudores de la obra de Rabasa; por lo tanto, saben que la envoltura constitucional de la sociedad mexicana se amolda mal a las especificidades de su proceso político; no obstante, prefieren eludir estos extremos y mantener su análisis en el reducto apacible de la técnica.

Las explicaciones más críticas —y al mismo tiempo las más poderosas— de la Constitución de 1917, se producen con más frecuencia fuera del ámbito jurídico. Son los politólogos y los sociólogos los que proporcionan las notas más agudas, sobre las que hoy puede alzarse la comprensión profunda del proceso constitucional mexicano.

2. *La miseria del objeto*

La postergación del contexto social en los análisis del derecho mutila el sentido que corresponde a las instituciones jurídicas en el curso de la interacción grupal. En el caso del derecho constitucional, es particularmente claro que la Constitución —en cuanto documento formalmente expedido— no alude sino al momento oficial en el que se fija en términos normativos la organización política del Estado. Desde esta perspectiva, la Carta constitucional recoge e institucionaliza el compromiso básico de un régimen político, define el campo de acción de los poderes constituidos y de los gobernados, y fija, al mismo tiempo, el sentido de sus relaciones. La Constitución estabiliza normativamente la regularidad de las relaciones que conforman el sentido de un determinado régimen de gobierno.³

Pero apenas la Constitución fija en términos modélicos el sentido de la acción pública, el texto resiente la presión que le provocan los flujos dinámicos de los otros niveles de la realidad social. Los recambios que se generan en la acción grupal tienen un carácter imprevisible que pronto provoca desajustes entre los moldes constitucionales y la realidad que éstos regulan. En este sentido, los ajustes de fuerzas, las redefiniciones en la forma de inserción en el concierto internacional, los arreglos regionales y, en fin, otros fenómenos

³ Véase Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, Editora Nacional, 1981, p. 25.

análogos, constituyen una red inconmensurable de estímulos que comprometen la permanencia y la funcionalidad de los modelos normativos. La única salvaguarda que tienen los ordenamientos jurídicos contra la imprevisibilidad de la acción de los sujetos sociales es la apertura relativa de sus ámbitos de regulación; ésta se consigue a través de la indefinición controlada de sus disposiciones, o bien por medio de los procedimientos de reforma. Por lo tanto, en la interpretación —judicial y dogmática— y en los cambios legislativos radican las probabilidades para contemporizar los órdenes jurídicos con la dinámica de la acción grupal.

Si reconocemos que el texto constitucional concreta sólo el momento formal de un amplio proceso histórico de conformación política, y si al mismo tiempo admitimos que la función principal de las Cartas constitucionales es expresar en términos prescriptivos los afanes de regularidad dentro de un régimen, debemos afirmar que el verdadero objeto del derecho constitucional no es la Constitución, sino el proceso instaurador del que forma parte. Bajo esta misma lógica, el problema principal de la teoría constitucional debe ser el de la relación entre la Carta como dato formal y el proceso político, considerado como infraestructura fáctica del modelo normativo. Para una teoría constitucional de esta naturaleza son necesarias categorías analíticas de tipo dialéctico, ya que los conceptos deben fundamentalmente expresar el significado de ciertas funciones y, asimismo, favorecer las remisiones mutuas entre el texto y su contexto (intencionalmente no se colocan bis a bis los polos texto-realidad, porque las constituciones —como cualquier fenómeno normativo— integran también la realidad social). Las normas jurídicas sólo pueden concebirse como producto de la acción social y su sentido prescriptivo es legible exclusivamente a la luz de la función de las normas jurídicas en cuanto se identifican como guías del comportamiento grupal, mayoritariamente aceptadas.

Entre quienes consideran que el objeto de la teoría constitucional será el proceso genético de instauración política de un Estado y no sólo la Constitución, destaca de manera singular Hermann Heller, quien al efecto, desarrolló un conjunto de herramientas analíticas de tipo dialéctico; tal es el caso de las categorías: organización de la acción concreta/forma o estructura de una situación política real; estática/dinámica; normalidad/normalidad normada, etcétera.⁴ Los conceptos hellerianos sirven puntualmente al propósito de mantener el conocimiento constitucional en su adecuado nivel de complejidad. Esto quiere decir que tales categorías permiten resta-

⁴ Véase Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobío, México, 1942, pp. 267-275.

blecer en cualquier momento las conexiones y entrelaces que existen entre la Constitución escrita y el proceso político al que se refiere.

Un acercamiento al objeto constitucional de tipo helleriano (dialéctico), remueve *ipso facto* los límites del análisis dogmático, ya que permite una conjugación provechosa de variables jurídicas y extrajurídicas. Este tipo de enfoque obliga a revalorar la presencia de los influjos ordenadores no jurídicos que se producen en la vida social, y conduce a reconocer que los andamiajes institucionales y jurídicos se construyen siempre sobre los procesos sedimentarios del significado de la acción social. Las normas jurídicas generalmente extreman el nivel de seguridad de ciertas regularidades y sólo de forma excepcional son, en sí mismas, un factor eficiente para tales regularidades.

Cabe mencionar que la doctrina mexicana, por lo común, se sirve poco de este tipo de instrumental teórico, pese a que su uso hubiera resultado pertinente al estudio de nuestro proceso constitucional y a que autores como Heller son ampliamente difundidos en el medio jurídico del país. Si en nuestro caso se abriera el armario de las categorías dialécticas, se haría posible la localización de ciertas claves interpretativas, necesarias para enfatizar las peculiaridades del proceso constitucional. El instrumental dialéctico permitiría priorizar la identificación de autoritarismo como un valor tradicional de la organización política mexicana, y a la vez haría factible confrontar las tendencias del régimen a la verticalidad con los principios antitéticos de la organización democrática moderna. Asimismo, un enfoque dinámico podría ayudar a explicar el enorme peso político que en México adquieren las relaciones de propiedad y las organizaciones culturales y étnicas de cuño tradicional. Desde este mirador, la carta de 1917 surgiría a la vista como un ámbito complejo en el que se confrontan—sin un aparente carácter conflictivo— los influjos autoritarios de nuestra tradición política con las instituciones que se prohicieron al calor de las democracias modernas. La concepción dialéctica del texto exhibiría irremisiblemente el carácter contradictorio del *telos* constitucional mexicano; una visión de esta naturaleza demostraría seguramente la funcionalidad que una forma de organización autoritaria mantiene como prelude de la organización democrática. Igualmente, la perspectiva dialéctica colaboraría a comprender la importancia que tiene, para el armado constitucional, la incorporación al texto de los procesos de: asignación de recursos, diseño territorial, integración corporativa, uniformación cultural, centralismo presupuestal y otros similares.

3. *La fractura en los procesos de comprensión*

No resulta fácil de entender porqué en México, donde hubo ya un constitucionalismo realista como el que esbozaron los teóricos del porfiriato, hoy prevalece una situación de vigilia analítica. Si comparamos los estilos doctrinarios de Rabasa o de Molina Enríquez con el de los especialistas contemporáneos; es inevitable constatar que los esfuerzos críticos de los precursores de la teoría constitucional mexicana se han diluido sin dejar huella en sus discípulos. Particularmente, atrae la atención el caso de Rabasa, porque por su cátedra desfilaron un buen número de los constitucionalistas contemporáneos; sin embargo, los trazos realistas que atraviesan *La Constitución y la dictadura* o el *Juicio constitucional* carecen de continuidad y de relevos.

Nadie que se acerque a la obra rabasiana podrá dejar de percibir que el asunto toral sobre el que trabaja su autor es de la inadecuación del texto constitucional de 1857, en relación con el contexto histórico y social del país donde se produjo. Entre numerosas citas y remisiones que podríamos efectuar, hay algunas que resultan especialmente claras para ilustrar las afirmaciones anteriores: “Así se firmo la Constitución mexicana – dice Rabasa, refiriéndose al trabajo legislativo del Congreso Constituyente-, y medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a *nuestras condiciones peculiares*”.⁵ Mas adelante, Rabasa insiste en la necesidad de subordinar el diseño constitucional a la conformación efectiva de la sociedad: “la acción persistente de la Constitución social impone poco a poco y día a día sus formas características y hace ceder a la Constitución Política, que siempre tiene mucho de artificial y matemática”.⁶ Como se observa, el proceso constitucional no puede encerrarse en sus dimensiones formales normativas; por el contrario, existe una conexión continua entre el contexto regulado y el instrumento regulador. Los flujos de ambas vertientes tienen un carácter comunicante; si la Constitución formal no logra aprehender el sentido de la conformación política efectiva, no sólo fracasa como guía de la acción pública, si no que la sociedad termina por rectificar su sentido y desvirtúa en la práctica sus determinaciones prescriptivas.

Tal vez cause extrañeza que se invoque el nombre de Andrés Molina Enríquez entre los precursores del constitucionalismo nacional; pero en reali-

⁵ Véase Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, 5a. ed., México, Porrúa, 1976, pp. 65 y ss.

⁶ *Ibidem.* p. 145.

dad su inclusión esta justificada por su participación como coadyuvante en el Congreso de Querétaro y, también, por sus notables interpretaciones del artículo 27 constitucional. Nadie como Molina Enríquez puso en evidencia la valoración del autoritarismo como factor constructivo de la democracia; nadie como él, pudo establecer con precisión el nexo de las experiencias políticas virreinales con la organización del régimen constitucional contemporáneo. Para ejemplificar estos extremos conviene hacer dos referencias puntuales extraídas del *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, cuya compilación y presentación se encomendaron a Molina Enríquez en el año de 1922:

Es evidente que la Constitución quiso que la forma de Gobierno de la Federación, fuera la forma de Gobierno Presidencial en toda su amplitud, es decir, una forma de Gobierno en que el presidente de la Republica tuviera cierta suma de facultades discrecionales. Esas facultades son indispensables para que las reformas prevenidas por los artículos 27 y 123, puedan hacerse efectivas con rapidez, a fin de que causen los menores daños posibles.⁷

En relación con la importancia de los antecedentes coloniales Molina expresó: “La Constitución de 1917 se apoya en la realidad, toma como punto de partida la legislación perfectamente adaptada a los hechos en el curso de los siglos, relaciona esa legislación con el Estado social presente, y desenvuelve la misma legislación orientándola a la realización de los principios jurídicos más avanzados...”⁸

Como resulta obvio, el pensamiento constitucional mexicano tuvo en sus orígenes los parámetros claros; incluso los autores dogmáticos como Tena Ramírez, que conoció los desplantes realistas como sesgos eficientes para la solución del problema central del constitucionalismo en el país; aunque indebidamente se considera que tales referencias devienen exorbitantes al ámbito del análisis jurídico. Así, semiocultas en una nota a pie de página de sus obra fundamental, Tena Ramírez esgrime las siguientes reflexiones: “El problema *fundamental* de México, desde el punto de vista político y constitucional, consiste en el divorcio frecuente entre la normalidad y la normatividad”, y unos renglones adelante, afirma: “Tenemos un instrumental político que nos sirvió en el pasado, cuando otros pueblos lo aprovecharon hábil y eficazmente; y lo seguimos conservando ahora, cuando en esos pueblos empieza a ser instrumental de desecho”.⁹ Estas importantes elucidaciones

⁷ Véase Molina Enríquez, Andrés, “El espíritu de la constitución de Querétaro”, *Boletín de la Secretaría de Gobernación, El artículo 27 de la Constitución Federal*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1922, p. 9.

⁸ *Ibidem*. p. 8.

⁹ Véase Tena, *op. cit.*, p. 26 (en especial la nota a pie de página número 6).

no tienen el desarrollo que hubiera sido dable atribuirles; apresuradamente, la obra de Tena Ramírez reencuentra sus derroteros dogmáticos y continúa sus explicaciones con la caracterización formal de la soberanía de la Constitución y del “Constituyente Permanente”.

De Tena en adelante, la doctrina constitucional fluyó como exégesis y, en general, se desentendió de la responsabilidad de crear un cuerpo teórico que favorezca el engrace de los mecanismos formales de la Constitución con los factores extrajurídicos que determinan el curso del proceso constructivo de los regímenes políticos. Esta omisión es de tal manera grave que se puede afirmar sin vacilaciones que, sin cierta dosis de exterioridad del observador, el análisis de las Constituciones contemporáneas está condenado a la insuficiencia explicativa.

La fisura teórica del constitucionalismo mexicano se inicia con la paradoja que produce la obra de Rabasa en el Constituyente de 1917. Por una parte se trata de un autor proscrito, cuyas filiaciones políticas le habían vuelto inelegible. Pero por otro lado, los Constituyentes no pudieron exorcizar el fantasma de las tesis rabasianas y, en numerosas ocasiones, discutieron usurpando sus argumentos y utilizándolos como soluciones a los problemas orgánicos de la Carta.¹⁰ El ocultamiento de la teoría rabasiana y su anatema definitivo fueron la causa de que la Constitución de 1917 transcurriera sin una teoría crítica que acompasara su desarrollo, lo que generó una mayor y más sana interacción entre los agentes sociales y la Carta que los rige. Como se expuso en otra parte, no será sencillo restañar las rupturas interpretativas del constitucionalismo mexicano, pero tampoco cabe duda de que nuestro establecimiento teórico pasa necesariamente por la recuperación de los autores positivistas que iluminaron el origen constitucional y por la utilización de los elementos dialécticos, generados en el constitucionalismo clásico; sobre todo en aquél que permite la elaboración de un análisis abierto del proceso constitucional.

II. LA HETERODOXIA MEXICANA

1. *El telos contradictorio*

Corresponde a Kart Loewenstein el mérito de haber propuesto una fórmula conceptual sintética para significar el sentido valorativo y cultural

¹⁰ Véase Díaz y Díaz, Martín, *Emilio Rabasa*, teórico de la dictadura necesaria, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1991, pp. 19 y ss. (Col. Varia Jurídica).

profundo de una Constitución. En todo caso, la historia del constitucionalismo “no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder...”¹¹ Caracterizado así el *telos* constitucional, cabe agregar que, en el constitucionalismo moderno, la traducción técnica de las directrices antiabsolutistas se concreta en mecanismos técnicos de garantía de la acción privada. Contención de los poderes públicos en esferas competenciales bien acotadas y procedimientos de rechazo a las injerencias públicas conculcatorias de los derechos individuales, son los elementos que componen el núcleo ordenador en las Constituciones modernas. Además, los controles jurídicos se completan con la regulación de un régimen representativo, a través del cual la sociedad participa idealmente en el gobierno y en la conducción normativa del Estado.

La Constitución mexicana de 1917 recibió en su texto, en términos generales, el *telos* del constitucionalismo ortodoxo de orientación garantista; sin embargo, las peculiaridades históricas de nuestra sociedad adoptaron un trasfondo valorativo paralelo y distinto. Si la ortodoxia de las cartas occidentales nos conduce a entronizar los procesos del sufragio como fuente principal de legitimidad, las circunstancias de la sociedad mexicana de principios de siglo nos reorientan hacia un ejercicio autoritario del poder que se legitima a través de las reformas sociales; en el México incipiente de principios de siglo, nadie pensaba seriamente que el proceso electoral pudiera de terminar la selección de los gobernantes. Por otro lado, mientras los textos modernos insisten en mantener una distancia institucional entre los ámbitos público y privado; en México, el papel constructor de los poderes públicos resultaba insoslayable. Mientras las cartas europeas y norteamericanas enfatizaron la relación entre el individuo y el gobierno; la Constitución mexicana dejó algunas puertas abiertas para la reconstrucción de una relación corporativa dentro del régimen político. En alguna medida los sistemas garantistas protegen de manera preponderantemente la situación patrimonial de los sujetos privados, la Constitución de 1917 define un régimen patrimonialista que refuerza la posición de los órganos públicos frente a una esfera de derecho civil bastante permeable y permisiva.

Como se aprecia, el programa de reformas sociales que contiene la Constitución mexicana de 1917, no puede ser concebido como el desarrollo lógico del sistema garantista de la carta; en realidad se trata de un estrato normativo con un trasfondo distinto. Aquí, las instituciones del modelo ortodoxo no fueron el producto de un desarrollo paulatino de la vida

¹¹ Véase Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte 2a. Ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 150 (Col. Demos).

pública ni la respuesta emergente a una necesidad peculiar de organización, como sucedió con el modelo de acoplamiento federal en los Estados Unidos de América. La modernidad constitucional mexicana tiene un regusto extralógico que no resulta sencillo disimular. Las instituciones públicas de la Europa ilustrada fueron, por sus propios impulsos colonialistas, un producto de exportación frecuente. Pero su recepción en América Latina fue complicada; son los países con bases étnicas europeas mayoritarias que estuvieron en condiciones de aclimatar eficientemente los modelos importados. Los Estados con un fuerte sedimento poblacional indígena y mestizo padecieron para hacer extensibles los efectos de las instituciones modernas. México precisamente es un ejemplo de que la modernidad constitucional importada no tuvo viabilidad. La dictadura fue la más cruda rectificación que la Constitución de 1857 pudo recibir, la incorporación de un paquete de reformas sociales a la Constitución de 1917, no puede verse como la reorientación progresista del individualismo de las Constituciones ortodoxas; sino acaso como un intento por generar las condiciones mínimas para homologar el sentido cultural y económico de la vida pública. No puede entonces presentarse como innovación, lo que es apenas un movimiento defensivo de afianzamiento nacional frente a una modernidad que de momento se consideraba impracticable.

La reforma agraria, la tesis de la armonía entre los factores de la producción y la hegemonía pública de las conciencias no pueden, en sí mismas, tratarse como factores de vanguardia en relación con las Constituciones europeas. Menos aún, la fórmula patrimonialista de la Constitución de Querétaro, que preserva la acción pública como un factor sucedáneo de un mercado incipiente. El patrimonialismo mexicano es descendiente consanguíneo de las fórmulas indianas que se desarrollaron en el período colonial. La asignación central de los recursos apropiables que consagra la Constitución en su artículo 27, es algo impensable para una sociedad que se sustente genuinamente en el mercado. Sin embargo, en un ámbito político que carece casi por completo de vida civil, está absolutamente justificada la existencia de un gobierno que organiza circuitos públicos para impulsar la economía.

No podemos perder de vista que la Constitución liberal de 1857 fue el cobijo involuntario de la dictadura porfirista; que a su sombra se produjo una sociedad de claros perfiles oligárquicos y no una organización en el sentido jacobino; luego, el liberalismo que fluyó en los discursos porfirianos fue de tono aristocrático. Como reacción, los proyectos de reforma social de fines del siglo pasado e inicios del presente se orientaron bajo dos directrices básicas: el ideal de la sociedad de pequeños propietarios que persistió en la ideología mexicana desde los tiempos de Mora, y la am-

pliación de las bases sociales del Estado, entendida como antídoto de las realidades oligárquicas. Bajo este orden de cosas, los proyectos de reforma social en México sirvieron de discurso intermediario entre las condiciones auténticas de una sociedad con fuertes resabios tradicionales, y las exigencias de la modernidad institucional. Sólo a través de un proceso de nivelación material y de cierta homologación cultural, nuestro país podría quedar en condiciones de iniciar una vida civil al gusto de las proclamas ilustradas.

2. *Hacia una visión no armónica del texto constitucional*

Todo lo apuntado en el párrafo anterior lleva a sostener que el proyecto de reformas sociales que enmarca la Constitución de 1917, no es armónico en relación con los otros principios e instituciones que contiene el texto constitucional, especialmente en la parte que recoge la ortodoxia occidental. La pregunta inevitable que surge, interroga sobre la forma concreta de subsistencia de los dos estratos normativos dentro de una misma Constitución.

Este tipo de problema se planteó a los constitucionalistas alemanes a partir de la promulgación de la Constitución de Weimar. Forsthoff, por ejemplo, descubre el asunto al preguntarse si es posible armonizar, dentro de un mismo texto constitucional, la coexistencia de los principios que alientan el Estado de derecho con los que animan al Estado social. La respuesta de Forsthoff es demoledora: “El Estado de derecho y el Estado social *no son compatibles en el plano constitucional* y la Ley Fundamental debe ser entendida primariamente como una Constitución liberal”.¹² Bajo esta perspectiva, no sólo no hay compatibilidad entre los dos modelos organizativos, sino que además, a la postre, uno deberá al terminar prevalecer sobre el otro. La ventaja del modelo liberal radica en la conexión precisa que existe entre los derechos y prerrogativas que consagra, y los mecanismos procesales que garantizan su efectividad. En cambio, el modelo de los “derechos sociales” carece de una adecuada concretización y de afianzamiento en un sistema técnico de garantías, equivalente a las que otorga el Estado de derecho. Las garantías individuales en sentido liberal surgen de la naturaleza del individuo y se realizan fundamentalmente en el mercado. Las prerrogativas sociales, en cambio, tienen una base asistencialista y su génesis se encuen-

¹² Véase Forsthoff, Ernest, “Problemas constitucionales del Estado social”, en Abendroth, Wolfgang, *et al.*, *El Estado social*, trad. de José Puente Egido, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 45 (Col. Estudios Constitucionales).

tra en las situaciones de compromiso que establecen las fuerzas sociales en relación con su destino político. Mientras las garantías individuales fueron fruto de las asambleas burguesas deliberativas, las prestaciones sociales son consecuencia del reconocimiento que efectúa la administración pública de las prerrogativas que les son arrancadas en la negación con los grupos sociales emergentes. En el Estado social o de providencia, el Ejecutivo suele desarrollar funciones que desbordan los cauces que clásicamente le atribuye el paradigma de la división de poderes. Este factor que hace pensar en un esfuerzo real para el poder gubernativo, motiva en el mediano plazo una creciente fragilidad jurídica, ya que expone las acciones providentes a una paulatina rectificación por parte del Poder Judicial, que normalmente actúa a favor del Estado de derecho y de sus mecanismos procesales. Así, en el largo plazo, las directrices liberales resultan imbatibles para las orientaciones asistencialistas. De este proceso ha dado cuenta la Suprema Corte de los Estados Unidos, que por la vía judicial revirtió en unos cuantos años los efectos de las políticas benefactoras derivadas del *New Deal*.

En México, la contradicción entre bloque normativo clásico y estrato reformista, depara un pronóstico diferente. En primer término, porque hasta hace poco tiempo el Poder Judicial se había desentendido de interpretar genuinamente la Carta constitucional. La falta de independencia real respecto del Ejecutivo inhibió por un período extenso la función judicial orientada al análisis constitucional de fondo. Por otro lado, un amparo desnaturalizado por sus desvaríos casacionales, devino insuficiente como mecanismo de defensa constitucional en el sentido más ambicioso del término. En tanto las flaquezas judiciales son cubiertas por la actividad del Ejecutivo; el presidente de la República ejerce en la práctica la interpretación y el arbitraje del texto constitucional. Así las cosas, entre un modelo limitante de la gestión pública, como el del constitucionalismo ortodoxo, y otro de características intervencionistas y de perfiles discrecionales, como el reformista, el Ejecutivo hace prevalecer el segundo, ya que en éste encuentra la legitimación segura para sus desplazamientos autoritarios.

Los artículos 3o., 27, 123, 115 y ahora el 4o. son los que dan sentido político a la Carta y, al mismo tiempo, los que se perfilan como hegemónicos en el juego del *telos* contradictorio. La discrecionalidad, el autoritarismo, el centralismo, el corporativismo y el patrimonialismo constituyen los rasgos auténticos y prevalecientes dentro del proceso constitucional mexicano. La legitimidad constitucional, como se expuso antes, no proviene primordialmente del sufragio; los gobiernos mexicanos obtuvieron y buscaron su aceptación entre los gobernados como realizadores del proceso de reforma social.

En México, grandes grupos de la sociedad siguen aún marginados de los cauces jurídicos: son escasos los agentes sociales que asumen los mecanismos garantistas como un instrumento viable para situarse en el contexto socio-político. Las decisiones de gobierno más importantes no se producen todavía con normalidad dentro de las vías jurídicas; aún la composición extralógica y el disimulo, juegan un papel importante en la solución efectiva de los conflictos sociales. México no termina de tipificarse adecuadamente dentro de los márgenes normales de un genuino Estado de derecho. Ya se mencionaba que la Constitución funciona más en su papel de símbolo, que como cauce prescriptivo para la vida pública.

La falla de armonía entre los modelos contradictorios que acoge la Constitución se resuelve a favor del bloque reformista; sin embargo, hoy parece que este modelo de acción pública discrecional encontró techo. En general, las piezas de control del régimen político mexicano muestran un grado avanzado de desgaste. Pero aún bajo esas condiciones, no se percibe con claridad que la involución del modelo reformista, en aras de la privatización, sea un movimiento con posibilidades de involucrar a un grupo significativo de ciudadanos, que en el futuro llegaran a fungir como los auténticos practicantes de un modelo constitucional rectificado. Hasta ahora, el repliegue del paradigma reformista parece simplemente un retorno pendular a la etapa oligárquica de nuestra sociedad.

Habiéndose reconocido la hegemonía del modelo interventor y reformista sobre el perfil liberal de la Constitución de 1917, otra vez se echa de menos que la doctrina constitucional no trabajara bajo esta convicción. Con el instrumental limitado de la dogmática, los especialistas tratan el estrato liberal de la Carta como el único técnicamente viable. Se distancian en general de cualquier visión problemática del texto y no han evidenciado la enorme tensión que radica en sus principios. El caso más dramático es el artículo 27 constitucional, que al ser un precepto anular, apenas mereció una atención tangencial. Algo parecido sucede con la interpretación de la Suprema Corte, órgano que redujo su acción a los aspectos judiciales de menor relevancia para iluminar el complicado trasfondo de la Carta queretana. Y en las escasas ocasiones que el judicial se acentúa sobre el fondo de un asunto, ha hecho prevalecer la lógica de la acción discrecional del Poder Ejecutivo. Al respecto, hay que tener presente la interpretación sobre la expropiación, las modalidades a la propiedad privada, los asentamientos humanos, por sólo mencionar algunos casos. Las estrecheces de la “fórmula Otero” han hecho del juicio de amparo un instrumento infuncional para la auténtica individualización de los artículos constitucionales. La inmensa mayoría de los amparos promovidos fenecen en las trampas de

las causas de improcedencia o de sobreseimiento; en pleno ejemplo de la acción de un poder que renuncia a su papel fundamental, y que ni siquiera mostró capacidad de reconocerlo expresamente.

3. *Contradicción en el texto y contradicción con la realidad*

La Constitución de 1857 es más que un mero antecedente en el proceso constitucional mexicano; su significación especial se cifra en la calidad del Constituyente que la emite y en la plenitud moderna de su contenido; pero aún asumidas sus virtudes, es innegable que los críticos acertaron al descalificar la Carta por su absoluta inadecuación de las circunstancias mexicanas. Tanto Justo Sierra como Emilio Rabasa pusieron en evidencia la imposibilidad de la Constitución para ordenar la vida pública de un pueblo carente de vida civil y de rasgos modernos. La Carta de 1857 marcó la experiencia mexicana con el signo de la tensión entre modelo normativo y realidad social. Por esta razón, los Constituyentes de 1917 detectaron con acierto que su trabajo debía orientarse de otro modo. Si la nueva Constitución insistía sin más en el sentido de su antecesora, era seguro que encontraría el mismo camino de inaplicación y desprestigio. Aunque el discurso al respecto nunca se explicitó, es un hecho que los Constituyentes de Querétaro, por la vía de introducir a la Carta el proyecto de reformas sociales, dieron paso a una serie de datos y elementos provenientes de la experiencia mexicana y no de los principios europeos o estadounidenses.

Es proverbial el nacionalismo del Constituyente de 1917, sin embargo, a este reconocimiento básico hay que agregar algunas explicaciones. En primer lugar, debemos apuntar que la influencia del pensamiento positivista en el país preparó las condiciones mentales para darle un mayor peso a las variables históricas. Los positivistas mexicanos fueron estudiosos profundos de la realidad nacional y sabían con certeza que en nuestro país el pueblo no pesaba como elemento subjetivo del Estado. La población se encontraba en un estado profundo de heterogeneidad étnica y cultural. Este hecho se ofrecía como obstáculo insalvable a cualquier proyecto modernizador que hubiera supuesto la homogeneidad de los agentes sociales. La Nación, más que una realidad, debía entonces asumirse como una tarea pública y como un proceso constructivo que, a la postre, llegaría a generar las condiciones para la vida civil en términos modernos. No era lo mismo legislar para los pueblos dotados de una madurez y un ejercicio participativo previo en la vida pública, que dar Constitución a una sociedad cuyos miembros, en términos mayoritarios, no reunían las condiciones mí-

nimas para comprender el texto de la Carta. No debe resultar extraño que los Constituyentes de 1917 hayan pensado más en dar cauce a un proceso evolutivo, que a un Estado social determinado. Mientras la Constitución de 1857 representaba en términos normativos la organización fija de una sociedad moderna, la Constitución de 1917 se propuso como un texto que, de forma dialéctica, intento regular el movimiento; es decir, el tránsito de la sociedad mexicana hacia la modernidad.

Visto a distancia este proceso, hoy se puede afirmar que, si a mediados del siglo pasado la tensión del proceso constitucional se entabló entre texto y realidad, ya en las primacías del siglo actual, el Constituyente de 1917 consiguió trasladar dicha contraposición al interior de la propia Carta constitucional. La Constitución vigente, en la medida que alberga dos modelos contradictorios, permite que disminuya la tensión entre la Carta y el curso concreto de los hechos. De este modo. La actual Constitución, aunque pretensa la ambigüedad, puede mantener su vigencia más tiempo que cualquiera de sus antecesoras. La ambivalencia de sus parámetros normativos favorece la estabilidad del texto porque, en cuanto nuestra sociedad alcanza rasgos de madurez moderna, se acoge al bloque normativo de la ortodoxia occidental y, en cuanto su desarrollo se retarda, los problemas se reconducen normativamente por la lógica del autoritarismo y la reforma social. Así, los efectos del movimiento evolutivo de la sociedad mexicana se absorben en las oscilaciones interpretativas a que autoriza la ambigüedad de la Carta. Al interiorizar la tensión entre modelo y realidad, la Constitución vigente logra adecuar las condiciones del texto a las situaciones, también ambivalentes, del desarrollo y de la vida política nacional.

El riesgo mayor que conlleva una Constitución contradictoria en manos de un poder vertical y concentrado, es la manipulación del propio texto con un sentido arbitrario y en todo opuesto a la lógica del sistema de garantías y controles que involucra el Estado de derecho. En estos términos, es válida la aserción según la cual la Constitución vigente logra consolidarse gracias a que no negó el peso específico que tiene el autoritarismo en la vida política mexicana; pero a cambio de su vigencia ininterrumpida, la Constitución no consigue fincar las bases de un estado de derecho en toda su magnitud.

Más allá de la Carta constitucional se agita una sociedad con inercia propia que, en cuanto madura, se vuelve menos tolerante a la prestidigitación jurídica de los gobernantes; se torna, necesariamente, menos resistente a la ambivalencia y al juego de sentidos simbólicos. Cuando una sociedad evoluciona, comienza a reivindicar las prerrogativas latentes que le ofrece el constitucionalismo ortodoxo. Por eso, el verdadero techo de un modelo constitucional ambiguo se encuentra en la tolerancia que le brindan los

ciudadanos. En México, a pesar de que algunos sectores de la población muestran signos de madurez política y de que estos agentes principian a ejercer sus prerrogativas jurídicas, el estrato constitucional que conserva el perfil autoritario del régimen político sigue incólume. Su remoción no es sencilla, porque en la vertiente reformista de la Constitución se halla implícita una posición nacionalista, que hoy sirve de contrapeso a los afanes neoliberales que prevalecen entre algunos miembros de la capa gobernante. Hasta hoy, aun no se localiza una fórmula política que permita deslindar el nacionalismo del patrimonialismo, y la falta de reemplazo viable para este último es lo que mantiene enhiestos algunos de los principios importantes del artículo 27 constitucional. Algo análogo sucede con el presidencialismo: ante los severos síntomas de ingobernabilidad que presenta actualmente la sociedad, las normas que apuntalan el predominio presidencial se ofrecen todavía como un resguardo relativamente seguro para el régimen.

4. *Algunas interpretaciones convergentes*

En relación con la reevaluación de la experiencia autoritaria mexicana que realiza el Constituyente de 1917, conviene señalar el pensamiento coincidente que expresa Arnaldo Córdova. Al preguntarse si los Constituyentes tuvieron razón para otorgar al presidente de la República, facultades potenciadas Córdova contesta: “Yo pienso que tuvieron razón en términos generales. Dar al Ejecutivo facultades extraordinarias se justificaba plenamente. En donde se equivocaron fue en el hecho de que ellos pensaron que el Ejecutivo cumpliría ‘a pie juntillas’ con los postulados constitucionales”.¹³ Como se observa, en el fragmento transcrito hay un reconocimiento claro de la opción vertical del ejercicio presidencial. Es difícil imaginar la consolidación de cualquier Estado sin un periodo previo de purga autoritaria. Pero esta opción no elimina al avance del ejercicio discrecional del poder y, en sí misma, no promueve tampoco la plenitud civil. Para que el remedio del autoritarismo opere sus virtudes, es necesario que la sociedad encare con responsabilidad sus acciones protagónicas.

En conexión con los dos modelos fincados en la Constitución vigente, Patricio Marcos expresa que el estrato que contiene el proyecto de reformas conlleva un impulso antioligárquico (popular) y democrático, contrario en sus sentido básico a los aspectos liberales de la Carta constitucional. Reconoce que los dos bloques normativos se hallan en tensión, al respecto ma-

¹³ Córdova, Arnaldo, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 101.

nifiesta: “Conviene advertir que tal es el sentido exacto de la Constitución de 1917, muy a pesar de que la otra vertiente contenida en ella, de manera adjetiva que no sustantiva, justamente el liberalismo y pretenda imponer su propia interpretación sobre los artículos 27 y 123 constitucionales”.¹⁴ Con precisión, Marcos apunta que una lectura liberal de la carta mexicana implica una traición a su sentido, toda vez que colocaría cabeza abajo lo que representa la pulpa ideológica del proceso constitucional mexicano.

Las diferencias con Marcos estriban en que sus tesis pueden resultar desmesuradas en cuanto a las virtudes democráticas que atribuye al estrato reformista de la Constitución. Como antes se explicó que la reforma social que se plasmó en la Carta, supone una dosis alta de impulso autoritario y, por sí misma, tal solución no ofrece ninguna salida hacia la genuina participación civil.

III. LOS POLOS DE TENSIÓN

1. *Tempo moderno vs. tempo evolutivo*

Admitido que la relación entre los dos bloques normativos es de naturaleza conflictiva, toca identificar algunos de los polos de tensión que concretan el carácter contradictorio de la carta. Entre ellos, destaca la contraposición de *tempos* regulativos, si vale la expresión. En general, los códigos racionalistas y los productos legislativos modernos son instrumentos en los que sus autores depositan fuertes expectativas de perennidad. Los años post-revolucionarios en Europa dieron paso a interpretaciones entusiastas que colocaron la recién sociedad organizada burguesa, como el punto culminante del proceso social. El orgullo que adoptó la modernidad occidental impidió la previsión de los procesos posmodernos. Las codificaciones racionalistas de la Europa continental no repararon en los reacomodos posteriores y se establecieron como normas atingentes a un solo *tempo*; sus modelos regulativos atendieron sólo a las interrelaciones sociales propias de una economía de intercambios relativamente simples. El desgaste previo, provocado por los movimientos revolucionarios, hacía albergar a las sociedades modernas ilusiones desmesuradas sobre la estabilidad del nuevo orden.

El surgir del pensamiento organicista y del evolucionismo planteó nuevas interrogantes sobre la dinámica histórica de los pueblos. Aceptados los

¹⁴ Marcos, Patricio, *El fantasma del liberalismo*, México, UNAM, 1986, p. 13.

postulados darwinianos, no había porque suponer que la evolución culmina siempre en los estados modernos. Aún más, se hizo evidente que no todos los pobladores del mundo mostraban signos de un ritmo evolutivo homólogo. Las sociedades pluriétnicas y por añadidura mal acrisoladas, de las cuales la mexicana era ejemplo, dieron pie a que las interpretaciones darwinianas produjeran un escepticismo profundo sobre el estado de progreso de la sociedad del país. Cupo a los positivistas percatarse de que los ritmos evolutivos de los distintos grupos étnicos no se encontraban sincronizados. Bajo este reconocimiento, cualquier esfuerzo de gobernabilidad debía pasar por la homologación del tiempo evolutivo de los distintos componentes del pueblo. Para progresar en conjunto, era menester sintonizar el tiempo cultural de los distintos sustratos étnicos.

Los positivistas llegaron a la acertada conclusión de que nuestro país no era moderno y de que el diseño de sus instituciones no podía obviar esa verdad, como contrapartida, se ofrecieron distintas soluciones: en un caso —por ejemplo el de Rabasa— se pensaba que, al poner en contacto a la población marginal con las prácticas civiles, se conseguiría que la masa impreparada terminara asimilando los significados modernos, siempre que el proceso fuera arbitrado por una oligarquía ilustrada. Bajo otra perspectiva, autores como Molina Enríquez propusieron una época mestiza, según la cual los individuos de raza mezclada, a través de la conducción pública de un proceso de reforma social, predominaría y marcaría su ritmo al resto de la sociedad.

De cualquier forma, los positivistas tenían claro que la Constitución tendría que acompañar las transformaciones sociales con su sentido normativo; debía favorecer el paso a la modernidad, pero sin negar los propios rasgos históricos, particularmente los derivados del pasado colonial. Bajo estas bases críticas, hoy podemos afirmar que la Constitución de 1917 acrisoló dos ritmos: el *tempo* moderno y el evolutivo. La conciliación cínica de estas dos secuencias culturales consiste en reflexionar que el *tempo* evolutivo es provisional y que su desarrollo conlleva muy probablemente a hacer posible la modernidad. Sin embargo, esta afirmación no está autorizada directamente por el texto constitucional, es solo una inferencia a partir de las intenciones de los pensadores positivistas que aportaron las ideas que hoy se encuadran en el contenido de la Carta. En todo caso, hay que establecer que el *tempo* moderno tiene características estáticas, mientras que el evolutivo se aviene mejor a una concepción dinámica del proceso constitucional.

2. *La asimetría presidencial y el pretendido equilibrio de funciones*

Esfuerzos muy destacados merece la explicación del presidencialismo mexicano para arriesgar ahora una interpretación apresurada del tema; sin embargo, no se puede dejar de apuntar que la institución presidencial es la beneficiaria de la reevaluación que efectuó el Constituyente de Querétaro de las experiencias autoritarias de la historia política mexicana. El Ejecutivo que perfila la Constitución de 1917 excede en posibilidades de acción a cualquier otro de los poderes emanados de las constituciones que optan por un régimen presidencial. La unipersonalidad potenciada es una puerta abierta a la verticalidad, a la concentración, a la discrecionalidad y al carisma.

La subordinación del Legislativo y del Judicial al Ejecutivo implica, para decirlo crudamente, la inhibición rotunda de la lógica del Estado de derecho. Un Estado son controles reales, sin contrapesos efectivos, no puede ser desde ningún punto de vista ningún ámbito favorable para la consolidación de un sistema garantista. No faltan los puntos de vista que reconocen en la institución presidencial ciertos valores impersonales, favorables a la estabilización de los comportamientos públicos; pero aún estos enfoques deben ceder ante la evidente incompatibilidad del presidencialismo exacerbado, con cualquier lógica de controles jurídicos eficientes. La mera existencia de “poderes” constitucionales degradados, frente a otro fortalecido, desnaturaliza el telos distribuido del constitucionalismo moderno.

Desde el punto de vista de un régimen que atribuye al gobierno un carácter constructor de la realidad política, el presidencialismo siempre resulta funcional. El *telos* reformistas es prevalente sobre el estrato ortodoxo porque sus principios se asientan sobre el sentido de la política efectiva del Estado mexicano. Sin embargo, si en algún momento los poderes subordinados recuperan su empaque y su entereza, la acción presidencial desorbitada quedará exhibida como un ejercicio ilegal que no se sostiene desde el punto de vista de su legitimidad jurídica, o dicho de otro modo, de su legalidad.

3. *Federalismo y centralismo*

De los distintos factores que los Constituyentes mexicanos tomaron de la experiencia estadounidense, quizá el más difícil de reproducir fue el federalismo de origen pactista. Declarar la república federal sin contar previamente con entidades políticas autónomas, fue exponer la práctica jurídica territorial a una centralismo, que a fuerza de ser real, tuvo que convertirse también en espurio. Para organizar la distribución territorial

del poder existen diversas alternativas; hay federalismos que se construyen del centro a la periferia, como el canadiense; sin embargo, en México, la opción se dio por el modelo geográficamente más cercano, así fuera el más alejado histórica y culturalmente. Por más que se fueren las cosas; las diferencias entre el colonialismo español y anglosajón son abismales y, por ser tan opuestos los orígenes, no era esperable que la solución de uno resultara adecuada para el otro.

Ante la carencia de un pacto federal en nuestro preludio constitucional, se hizo clara la necesidad de que el poder público genere previamente las condiciones para hacer operativo este tipo de sistema. Bajo el influjo de esta convicción se llevan a cabo procesos descentralizadores impulsados desde el centro y, para dar cabida a tales movimientos centrífugos, se ha reformado varias veces la Constitución. Cabe mencionar que las adecuaciones y los virajes hacia el federalismo construido se efectuarán sin remover el sentido básico de los preceptos que consagra el federalismo pacticio; en consecuencia, conviven, mal conjuntados, los principios de modelos federal ortodoxo, con otros mejor adaptados a las circunstancias mexicanas, que se orientan por las directrices del llamado federalismo cooperativo.¹⁵

Un sistema federal con perfiles duales muy acentuados resulta demasiado rígido para normar la realidad de un país que transita, en forma paulatina, de un esquema en el que prevalece la concentración efectiva del poder, a otro donde se intenta su descentralización territorial. El modelo que recibió la Constitución de 1917 en el artículo 124 responde linealmente al carácter del federalismo dual. De una forma ortodoxa plantea la atribución de facultades expresas a las entidades federativas. Pero los años de vigencia de la Constitución enseñan que este sistema distributivo no tiene viabilidad. En numerosas oportunidades, la Carta fue enmendada para incrementar el radio de acción de los poderes centrales, porque en los artículos de los que se enunciaron aquí el bloque constitucional reformistas, con sus proyecciones discrecionales a favor del Ejecutivo, provocaron que la indeterminación de las fórmulas genéricas de atribución, trabaje en pro de los poderes del centro.

Para revertir las tendencias centralistas y dar lugar al “nuevo federalismo”, se requieren soluciones constitucionales que reconozcan al sistema de distribución de competencias como un mecanismo de flujos móviles; es menester constar con respuestas dúctiles para regular los trasvases de

¹⁵ Díaz y Díaz, Martín, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis en torno a los problemas de distribución de competencias”, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Themis, 1996, pp. 129 y ss.

facultades del centro a la periferia. Actualmente, la Constitución prevé un mecanismo de transferencia en forma de convenios. Sin embargo, este proceso es aún frágil, en la medida en que desdice el principio del Estado de derecho, según el cual la competencia de los poderes públicos debe ser otorgada por medio de actos legislativos. Dar una naturaleza estable a los traslados competenciales conlleva el efecto lateral de tener que relativizar el contenido actual del artículo 124 constitucional. Mientras el ámbito de este precepto se mantenga intacto, la ambigüedad subsistirá con grave daño a las previsiones de los gobernados, que no gozarán de la certeza competencial que les permita orientar decisiones futuras.

En el tema del federalismo, la realidad pesa de manera brutal; más allá de cualquier opción constitucional, es obvio que la distribución territorial de la actividad social se centra de un modo casi total en la capital del país. Bajo esta perspectiva, aunque la Constitución absorba parte de la tensión con la realidad, y abra su propio seno a la contradicción, el manejo normativo del problema resulta a todas luces insuficiente. Dicho en términos más claros: México podrá asumir con plenitud las soluciones federales cuando sea en realidad una Federación. Las leyes pueden favorecer el tránsito en este sentido, pero para ello tendrán que espiarse los mentices de su origen.

4. Mercado y distribución central de recursos estratégicos

El modelo constitucional de las sociedades occidentales modernas es, sin muchos ambages, la estructura normativa de las economías del mercado. Liberalismo y mercado son dos vertientes complementarias que se buscan y se encuentran en su destino moderno. La consagración del individuo como factor nuclear del sistema garantista es, al mismo tiempo, la protección de las acciones de intercambio privado; es decir, de la operación del mercado. Agentes autónomos, voluntades no determinadas, libertad de ocupación, de movimiento territorial y de derecho a la apropiación privada de los bienes que están en el comercio, son las condiciones básicas de una economía capitalista. Lo esperable es que un Estado nacional que tiene un cierto grado de desarrollo en términos del mercado, busque su definición constitucional a través de un modelo que resulte funcional a su realidad. Sin embargo, cuando el mercado no existe como codificador dominante del sentido de las relaciones sociales y aun así se verifica la opción por un sistema constitucional que lo supone, las cosas se complican hasta un grado crítico. De hecho, esto fue lo que sucedió en México, con la promulgación de la Constitución de 1857.

Ya con la experiencia asimilada, el Constituyente de 1917 tuvo que introducir matices importantes al modelo constitucional. Primero, optó por no reconocer la apropiación privada como la única solución a las situaciones patrimoniales. En lugar de reconocer el derecho natural a la apropiación privada, como correspondería a cualquier texto legal que se precia de moderno, el Constituyente de Querétaro esbozó un modelo patrimonialista, según el cual todo atributo sobre las cosas se entiende como una prerrogativa derivada de la propiedad originaria de la Nación.

Asimismo, el Constituyente recogió las experiencias coloniales y reservó a la Nación la determinación del aprovechamiento de una serie de recursos estratégicos para el desarrollo; con ello sustrajo una gama importante de los bienes de la lógica del mercado y también garantizó que los poderes constituidos, particularmente el Ejecutivo, tuvieran una gran capacidad para determinar el rumbo del desarrollo económico.

Casi parecía inútil destacar el conflicto subyacente en la Carta entre la propiedad privada y la lógica de atribución central de los elementos apropiables. Sin embargo, a la vista de la importancia que tiene el artículo 27 constitucional como parámetro de acción política y económica del gobierno, se hace necesario subrayar que dicho precepto es el que autorizó al Ejecutivo para establecer las condiciones materiales para el desarrollo de la sociedad mexicana. La construcción del capitalismo, por eso, tiene una paradoja de origen, ya que es el proyecto de una capa burocrática antes que de los agentes privados; asimismo, el desarrollo capitalista, se realizó a través de mecanismos no modernos y, aparentemente en nada compatibles con la propia lógica del mercado.

Una vez que la sociedad moderna se actualiza y que los parámetros del capitalismo se tornan efectivos; todo el instrumental patrimonialista que contiene la Constitución de 1917 aparece como estorbo al desarrollo y como una causa inhibitoria del progreso material. Pero a pesar de los señalamientos de anacronismo que recaen al diseño patrimonialista, éste resiste, porque en lo político es funcional, y también porque en su naturaleza simbólica radica una fuerza persuasiva, en torno de la cual sectores importantes de la sociedad encuentran las claves nacionalistas que reclaman como norma de acción para los poderes públicos. Ya antes mencionamos que el método del proyecto de reformas sociales del Constituyente de 1917, es difícilmente extrapolable a la dimensión de los Estados sociales europeos, o al *Welfare State* estadounidense. El intervencionismo mexicano es del tipo constructor, no rectificador; su acción sobre el mercado es conformadora y no simplemente terapéutica. El Constituyente mexicano apostó al poder creativo de derecho sobre las circunstancias de una socie-

dad en estado premoderno; los europeos y los estadounidenses en cambio, esperan del derecho la atemperación de los excesos mercantiles; o, en el mejor de los casos, el acceso igualitario a los beneficios del desarrollo. Las prácticas neoliberales de la última década parecieran comprometer la hegemonía de modelo reformista de la Constitución en favor del bloque normativo que consagra la ortodoxia; pero como quedó expuesto, el diseño heterodoxo no resulta linealmente revertible y tal parece que si los propósitos neoliberales triunfan, tendrá que ser a la sombra de ciertas definiciones constitucionales antagónicas.

IV. COMENTARIO FINAL

Los ochenta años de vigencia de la Constitución profundizan en las paradojas que la atraviesan desde su origen. Por otra parte, el afianzamiento del nacionalismo y los mimos mecanismo de legitimación del gobierno, continúan pasando por el estrato reformista de la Constitución; pero dicho bloque guarda entre sus valores implícitos el ejercicio autoritario del poder, por lo que resulta un sendero inviable para el crecimiento democrático en sentido moderno. Por otro lado, en el estrato que contiene las disposiciones de corte ortodoxo, aguarda un cierto potencial democratizador —al menos en el sentido de la democracia como procedimiento— y, además allí se encuentran los perfiles clásicos del Estado de derecho. Sin embargo, en este componente normativo no hay respuestas para la transición de la premodernidad a la modernidad; tampoco hay rutas claras de acceso hacia la post-modernidad, estado que algunas sociedades europeas viven ya con plenitud.

Los avances hacia la vigencia del Estado de derecho tienen todavía como freno principal las prácticas autoritarias, que por cierto el gobierno no realiza al descampado, sino con apoyo en la legitimidad que le confieren las disposiciones de corte reformista. Estas últimas son coherentes con el estilo mexicano de gestión pública. La completa homologación a las realidades constitucionales modernas tiene entre nosotros el inconveniente de que abrir demasiado el flujo de las decisiones políticas, provoca que éstas se desplacen con facilidad hacia los centros de poder localizados fuera del país. Por esta razón, en México prevalecen un cierto nacionalismo defensivo que aún conserva sus perfiles básicos, los cuales han permanecido intocados incluso en periodos como los recientes, que se caracterizan por la enorme apertura del país, ante la necesidad de integrar bloques económicos de dimensión regional.

Hasta ahora no hay ningún signo contundente de que las paradojas constitucionales pudieran ceder su lugar a una lógica unitaria. Entre los salvoconductos relativos que se perciben en el horizonte inmediato hay que contar la mayor autonomía del Poder Judicial y el desgravamiento de las funciones casacionales de la Suprema Corte. Estos hechos pueden favorecer la interpretación judicial de la Constitución en los temas de fondo. Los enjuiciadores oficiales del sentido de la Carta, por la necesidad de coherencia técnica que entraña su trabajo, deberán resolver algunas disyuntivas constitucionales y hacer que el *telos* contradictorio de la Constitución disminuya sus rasgos de ambigüedad. Pero hay que tener presente que el Poder Judicial, como cualquier otro aparato constitucional, se debe en su ejercicio al contexto en el que actúa. Con esto se quiere expresar que en el papel del órgano judicial están presentes las expectativas, los valores y las exigencias de la propia sociedad; los miembros del Poder Judicial no integran una realidad aparte; son miembros del grupo en el que realizan su función y, como tales, encarnan un momento cultural e histórico específicos. Así, la Constitución, su interpretación y el desarrollo del texto sólo podrán seguir el sentido que le fijen, en última instancia los agentes sociales que la operan, o bien, los que resienten su aplicación. Al final de las cuentas, la Carta constitucional no tiene cuerda propia.

Otro factor que puede favorecer la expiación de las contradicciones constitucionales mexicanas, es sin duda la expectativa de contar con un proceso electoral cada vez más genuino. Con legisladores electos de manera clara es dable pensar en un desarrollo legislativo que confiera un énfasis menor a la razón del Estado. La pluralidad de las Cámaras ayudará a fijar, en el mediano plazo, un curso más interiorizado de acción para la legislación y para los cambios constitucionales. Este factor, como los anteriores, está condicionado a que los mecanismos representativos lleguen a ser eficaces en un grado razonable y, a que verdaderamente expresen los sentimientos y convicciones de los votantes.

Como quiera que sea, hoy México vive un proceso en el que por primera vez la sociedad contrapesa al gobierno en las definiciones constitucionales. Por decirlo de un modo acorde con la tesis de este ensayo, por primera ocasión el proceso constitucional pone en juego la participación integral de sus agentes naturales. Hasta ahora, el texto de las Cartas se había determinado sin contrapesos civiles importantes.