

LOS DERECHOS SOCIALES COMO NORMAS PROGRAMÁTICAS Y LA COMPRESIÓN POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN¹

José Ramón COSSÍO DÍAZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Estado autoritario y la representación de la Constitución*. III. *El sentido de los derechos sociales en el Constituyente de 1916-1917*. IV. *Las reformas a la Constitución en materia de derechos sociales*. V. *El entendimiento de los derechos sociales por la doctrina nacional*. VI. *Conclusiones*.

La simple “inquietud” está en el origen de todo.
Albert CAMUS²

I. INTRODUCCIÓN

El propósito fundamental de este trabajo, tal como nos fue solicitado, es dar cuenta de las reformas a la Constitución de 1917 en materia de derechos sociales. El cumplimiento de esta tarea puede llevarse a cabo de dos maneras: una, haciendo la enunciación de las principales reformas constitucionales hasta ahora realizadas; otra, señalando también cuáles son los principales presupuestos que subyacen a la determinación de los derechos sociales, tanto en su realización normativa estricta como en su comprensión por la doctrina nacional. Realizar un ejercicio del primer tipo tiene la conveniencia de continuar con una larga y sólida tradición entre los juristas del país, pero también el inconveniente de hacer de las normas jurídicas meras enunciaciones cronológicas, más con la preocupación de atender a las fechas determinantes de su proceso y vida legislativa, que a proponer los posibles sentidos interpretativos de las propias normas. El segundo tipo de análisis, por el contrario, tiene el inconveniente de alejarse de la tradición jurídica nacional, cuando no de enfrentarla, si bien tiene la relevancia de coadyuvar en el proceso de revisión

¹ Agradezco a mis alumnos Fernanda Arciniega, Arturo García de León y Pablo Mijangos el apoyo que me prestaron para la realización de este trabajo.

² Camus, Albert, *El mito del Sísifo*, trad. de L. Echavarrí, México, Alianza, Lozada, 1997, p. 27.

crítica al que, según nosotros, debe entrar el derecho público nacional en general, y el constitucional en particular. Ponderadas así las ventajas y desventajas de los análisis que podemos llevar a cabo, nos parece mucho más adecuado optar por el segundo de ellos.

El modo como hasta ahora se han estudiado los derechos sociales es, si puede decirse así, desde un punto de vista interno, *i.e.* como si los mismos fueran comprensibles a partir del estudio de sus propios elementos. Este enfoque, importante en una primera etapa de todo estudio de las normas constitucionales, tiene el inconveniente de no permitir su relación con otros aspectos determinantes para su comprensión y, particularmente, con el carácter que se le haya conferido a la Constitución. En otras palabras, entender a qué se alude cuando se habla de derechos sociales, sin entender, correlativamente, qué significación se le da a la Constitución en tanto continente de esos derechos, abre una peligrosa alternativa: o se oscurece el estudio científico de las normas constitucionales, o se deja a los derechos sociales en tal vacío, que los mismos pueden llegar a adquirir cualquier tipo de sentido “constitucional”. En realidad, y como enseguida habremos de ver, la segunda de las opciones apuntadas fue aquella que se dio en nuestro país, pues habiendo vaciado a la Constitución prácticamente de sentido en aras de la determinación de un ideal revolucionario, las normas constitucionales, y particularmente las de contenido social, perdieron toda su relevancia normativa y terminaron por constituir, en palabras de casi todos los autores de la época, las “decisiones políticas fundamentales” del régimen.

Enfrentados ya con el análisis de los derechos sociales, lo primero que debemos reconocer es que los mismos, a lo largo de los últimos años de la vida nacional, terminaron por ser considerados únicamente como normas programáticas, es decir, como simples directivas a realizar por los poderes del Estado. En efecto, si se revisa la doctrina nacional, se encontrará que la misma postuló un concepto específico de Constitución, fundamentalmente ligado a los postulados de la Revolución y a las conquistas de ésta; después, señaló a las normas de contenido social como las manifestaciones más directas de tales supuestos sociales; posteriormente, estableció que las normas sociales eran un mero programa a realizar por el Estado y, finalmente, que las normas no eran estrictamente jurídicas sino, y al igual que la Constitución, el fruto de la Revolución.

Determinado en los términos apuntados el sentido programático de los derechos sociales, ¿qué problema existía para introducir en la Constitución un sinnúmero de contenidos que, de una u otra manera, podían ser considerados como sociales? En otras palabras, una vez trivializado el sentido de los dere-

chos sociales, el régimen podía utilizar la Constitución como una vía privilegiada para, por un lado, incorporar los programas de campañas de los distintos presidentes de la República y, por el otro, seguir insistiendo en el carácter social del Estado mexicano. Así, lograba mantener la flexibilidad y el grado de pragmatismo necesario para aglutinar a las distintas modalidades de dominación³ que se llevaban a cabo y que eran necesarias para lograr el generoso proyecto social de la propia Revolución. Como veremos, no es casual que la mayor parte de las reformas que introdujeron derechos sociales al texto original de la Constitución, hayan sido establecidas a partir de 1970, época en la que inician la pérdida de legitimidad del régimen y las crisis económicas que impiden al sistema satisfacer, simultáneamente, a sus distintas clientelas políticas.

Con el fin de desarrollar las ideas señaladas, dividiremos el trabajo en varios apartados. En el II presentamos una idea general acerca de la significación que los constituyentes de 1916-1917 le dieron a las ideas de Estado y derechos sociales, simplemente para contrastar ese punto de partida inicial con ulteriores desarrollos conceptuales, y no para aceptar la relevancia de las tesis originalistas sobre la interpretación constitucional.⁴ En el apartado III comenzaremos a plantear algunas críticas sobre el desarrollo de la dogmática o ciencia constitucional mexicana, en este caso en lo que hace al concepto de Constitución. Como se dijo, el sentido de los derechos sociales (como del resto de los preceptos constitucionales) no deriva tanto de los análisis intrínsecos que se puedan hacer de los enunciados normativos con los que el intérprete se enfrenta, sino del sentido que se le confiera a un conjunto de elementos jurídicos y, particularmente, a la Constitución. Así las cosas, en el apartado IV se estudia el sentido que se le confirió por la doctrina mexicana a los derechos sociales, a partir del concepto de Constitución adoptado, lo cual nos permitirá (apartado V) entender desde un punto de vista normativo, muchas de las razones que llevaron a la constitucionalización de diversos contenidos llamados “de carácter social”, específicamente dentro de las condiciones políticas y económicas vividas en el país a partir de los años setenta.⁵ Finalmente, en el apartado

3 Para el concepto de dominación que en lo sucesivo utilizaremos, *cfr.* Weber, M., “La política como vocación”, *El político y el científico*, México, Porrúa, 1991, pp. 7-10.

4 Sobre el sentido de las tesis originalistas, *cfr.* Rakove, J. N. (ed.), *Interpreting the Constitution. The Debate over Original Intent*, Boston, NVP, 1990.

5 En lo que hace al contenido de los apartados II a IV, y como lo han señalado diversos autores ocupados de los temas de sociología del conocimiento, resulta especialmente difícil tratar de establecer el “discurso teórico” de los científicos, en este caso los juristas, como si fuera un conjunto de postulados teóricos dados en un determinado momento, de ahí que sólo sea posible establecerlo en términos institucionales. Sobre este punto, *cfr.* Barnes, B., D. Bloor y J. Henry, *Scientific Knowledge, A sociological Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1996, pp. X.

VI presentamos, así sea de manera apretada, algunas de las consecuencias a que conduce el cambio de entendimiento de la Constitución, en primer lugar, y de los derechos sociales, en segundo lugar. Como habremos de ver, el sentido de las normas sociales se modifica de manera sustancial a partir del cambio que se lleve a cabo en la conceptualización de la Constitución y, como consecuencia de ello, también habrá de modificarse sustancialmente el tipo de explicaciones que deban darse respecto a los derechos sociales.

II. EL ESTADO AUTORITARIO Y LA REPRESENTACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Frente a una realidad en la que el derecho y la Constitución eran concebidos y creados por un régimen hegemónico e incluyente, ¿qué tipo de explicaciones produjeron los juristas respecto al propio derecho, pero, sobre todo, respecto a la Constitución de 1917?

Esta interrogante atañe al tipo de representación que, mayoritariamente, los juristas mexicanos hicieron de la Constitución de 1917. Sobre este particular, podemos decir que las representaciones posibles podían reducirse de modo genérico a dos opciones: primera, a la concepción de la Constitución desde un punto de vista jurídico-normativo y, segunda, a su concepción desde un punto de vista político. La adopción de una u otra de estas posibilidades daba lugar, desde luego, a la toma de posiciones muy diversas entre sí, así como al planteamiento y eventual aceptación de distintas consecuencias.

En términos generales, la aceptación de un enfoque normativo traería como consecuencia comprender a la Constitución en términos funcionales, *i.e.* a partir de las funciones que ella y sus normas cumplen respecto del orden jurídico. Atendiendo a este enfoque, tales normas se analizarían en razón de la determinación de los órganos, procesos y contenidos que deben cumplir o satisfacer el resto de las normas del sistema para ser válidas, pues en éste quedan encuadrados conceptos tales como “supremacía”, “fuente de fuentes” etcétera. Este tipo de enfoque, aun cuando acepta distintas modalidades, tiene como propósito fundamental concebir a la Constitución como un conjunto de normas de última jerarquía dentro de un ordenamiento para, a partir de ahí, proponer interpretaciones a esas normas. Estas interpretaciones, a su vez, son producidas desde las diversas posiciones ideológicas de quien las realiza, pero siempre bajo la aceptación de dos supuestos: primero, el del carácter normativo y positivo de la Constitución y, segundo, de la posibilidad de que las diversas interpretaciones a las normas de ésta compitan entre sí. La razón para sostener

la primera noción, estriba en que las normas están ahí o, lo que es igual, en que son normas debido al hecho fundamental de que alguien las creó, normalmente a partir de un acto de fuerza (posiblemente revolucionario) mediante el cual se crearon otras normas derivadas de ellas, y que, en su conjunto, adquirieron eficacia. Las razones de la segunda noción descansan en el supuesto de que las interpretaciones de las normas constitucionales son hechas por un conjunto de profesionales, comúnmente denominados juristas, o por los órganos del Estado competentes para ello.

Al lado de la interpretación normativa conocida desde hace años en nuestro país, desde las posiciones de las escuelas exegética, de la jurisprudencia de conceptos, o la teoría kelseniana, existía una segunda propuesta acerca del modo de comprender a la Constitución, misma que para simplificar podemos denominar “política”. En este caso, la explicación de la Constitución y de sus normas no es ya funcional, sino que estima que en tanto el derecho es producido por el poder, la Constitución debe explicarse también desde este punto de vista. La noción de norma pasa aquí a un segundo plano, pues la misma no tiene ninguna relevancia o autonomía, y se explica sólo en tanto es producto del ejercicio del poder. Así, determinada una causalidad entre poder y normas, ¿qué sentido o importancia tenía explicarse las segundas, cuando se podían conocer los elementos determinantes de su creación? Desde el punto de vista político, el estudio realmente relevante de la Constitución consiste en construir una teoría que explique en general las causas de la dominación política y su plasmación en normas o, más precisamente, en identificar el movimiento o fuerza que propicia cierta dominación y, a partir de ahí, identificar a las normas concretas de esa dominación. Las explicaciones políticas de la Constitución requieren, entonces, identificar ideologías, relaciones de fuerza, sustancias, proyectos sociales, etcétera, pues cada uno de esos elementos será determinante para la comprensión de la Constitución y, sobre todo, de sus normas.

Si frente a los dos posibles modos de ver la Constitución a lo largo de este siglo, nos preguntamos por aquel que mayoritariamente siguieron los juristas mexicanos, definitivamente tenemos que pronunciarnos por el político. En efecto, si revisamos, y aquí es importante atender a las condiciones que postulamos, la mayor parte de los escritos de la mayor parte de los autores nacionales (lo cual quiere decir que hay posiciones diversas de un número reducido de autores), tenemos que el punto de vista político prevaleció sobre el normativo aun cuando, y por la importancia “institucional” de los académicos seguidores del propio punto de vista político, el mismo haya llegado a

ser determinante tanto en el discurso propiamente académico, como del modo en que se pronunciaban los órganos del Estado.

Para demostrar nuestra afirmación acerca del sostenimiento del punto de vista político, son dos los caminos que se pueden seguir: en primer lugar, sería factible identificar a la totalidad de los autores “relevantes” en el país, enseguida identificar sus principales tesis y, finalmente, establecer si, efectivamente, pueden incluirse en la corriente política; en segundo lugar, cabría también tratar de identificar las principales tesis del pensamiento político-constitucional, evidentemente a partir de la lectura de los autores relevantes, para posteriormente darles la identificación apuntada. Entre las dos opciones acabadas de apuntar, nos parece más adecuado proceder en términos de la segunda, debido a que no nos obliga a realizar una investigación detallada y sí a lograr el resultado final al que aspiramos: saber cómo es que, en conjunto, se concebía a la Constitución en nuestro país.

Analizando la obra de los autores que podemos considerar más representativos en el pensamiento jurídico nacional, en materia constitucional, en el presente siglo, podemos identificar las siguientes tesis comunes:

Primera: El liberalismo, producto de la Constitución de 1857, era un modelo imperfecto de convivencia, en tanto se constreñía a limitar la actuación del Estado, de ahí que haya sido superado por un modelo superior de convivencia que garantiza a los individuos y grupos ciertas condiciones materiales mínimas.

Segunda: El individuo debía ceder su posición predominante en favor de la colectividad que se expresaba y quedaba garantizada en el texto constitucional.

Tercera: Debía reconocerse la presencia constante y el mejoramiento permanente de las grandes masas de la población, pues éstas, en particular los obreros y campesinos, eran la causa y motor de la Revolución.

Cuarta: La Revolución mexicana representaba una etapa más del devenir del pueblo mexicano, luego de haber logrado su independencia del imperio que la dominaba y de haber establecido una reforma en materia de garantías individuales y relaciones Iglesia-Estado.

Quinta: Aun cuando fuera una más de las etapas de una larga y penosa evolución nacional, la Constitución de 1917, resultante de un movimiento social, tenía un sentido originario y exclusivo en la historia universal, lo cual demostraba que el pueblo de México, pero sobre todo su Constitución, debían ser objeto de aceptación y admiración.

Sexta: Por ser el producto de una evolución (1810-1910) y de una Revolución (1910-1916), la esencia de la Constitución de 1917 era tan nacional,

que su comprensión no podía hacerse sino desde la mexicanidad, lo cual descalificaba de entrada a los estudios “extranjerizantes” que sobre ella quisieran realizarse.

Séptima: La Constitución mexicana hizo realidad el ideal de la Revolución por una mayor justicia social y por una igualdad real, de tal manera que esos ideales constituyen su esencia misma.

Octava: La Revolución mexicana se hizo, entonces, norma constitucional, de ahí que la creación, la interpretación y, en general, el sentido de ella, no eran sino la ejecución de la Revolución.

Novena: La Constitución, por ende, debía explicarse a partir de los antecedentes, supuestos, ideales, programas, etcétera de la Revolución, y no atender de modo determinante a sus características jurídicas, pues esto último hubiera llevado a realizar un ejercicio puramente “técnico”, “frío”, “impersonal”, y a no entender una Constitución que provenía de un movimiento social. Así, la Constitución tenía que entenderse en términos substanciales (y no funcionales), pues ello permitía llegar a comprender su “esencia”, su *ethos*.

Décima: Si la Constitución era el producto de una Revolución, es decir, de un movimiento armado que había luchado y había triunfado, la Constitución contenía las “decisiones políticas fundamentales” de ese movimiento, de manera tal que la Constitución, nuevamente, no podía ser comprendida sino a partir de tales decisiones.

Decimoprimera: Al ser la Constitución el producto del movimiento revolucionario, debía aceptarse su supremacía, pues ello recogía las grandes decisiones políticas; sin embargo, debido a que tales decisiones eran políticas, no podía aceptarse la normatividad constitucional, pues ello hubiera conllevado la aceptación de un criterio “técnico” o “formal” para la interpretación del texto constitucional.

Decimosegunda: La Constitución y, sobre todo, la dominación política ejercida con base en ella, eran legítimas en tanto una y otra eran producto de un movimiento social encaminado a lograr el constante mejoramiento de la sociedad.

Decimotercera: Las garantías individuales o derechos humanos eran conaturales al hombre y, por ende, anteriores al Estado, y por su propia importancia debían ser comprendidos de manera sustancial y con profundidad, y no sólo a partir de la técnica jurídica, pues ello daba lugar a explicaciones inadecuadas.

Decimocuarta: A pesar de las innumerables reformas que se hubieran producido a la Constitución de 1917, por un lado se mantenía la esencia misma de la Constitución, en tanto ninguna de ellas desconoció, ni pudo desconocer,

el proyecto revolucionario y, por otro lado, todas ellas estaban justificadas en tanto eran expresión del movimiento que les había dado origen.

Si consideramos en conjunto las tesis apuntadas, resulta evidente que varias de ellas son plenamente contradictorias con respecto a otras. Así, por ejemplo, es difícil sostener que algunas de las normas constitucionales son preexistentes a la Constitución, y otras sólo el resultado de una lucha política que dio lugar a ella; igualmente, parece complicado admitir que la totalidad de las reformas constitucionales llevadas a cabo entre 1917 y 1997, sean el resultado de las mismas “fuentes” que dieron lugar a la Revolución de 1910; por último, también resulta difícil entender cómo es que el liberalismo fue completamente derrotado por las ideas sociales producidas en y por la Revolución, cuando buena parte de los preceptos constitucionales tienen un origen claramente liberal.

Frente a estas contradicciones, puede adoptarse una de las siguientes soluciones: primera, estimar, sin más, que los juristas mexicanos efectivamente incurrieron en esas contradicciones o, segunda, encontrar que no había tal contradicción, atendiendo a los términos de su propio discurso. Desde nuestro punto de vista, la segunda de las opciones es correcta, en tanto que el conjunto de las tesis formuladas se articularon a partir de un concepto adicional no siempre explicitado.

Una vez que la Constitución fue concebida del modo acabado de apuntar, volvamos al problema de cómo se logró la unificación de las tesis apuntadas, asunto que nos llevará también a exponer cómo se dieron las relaciones entre juristas y poder político. Una primera cuestión a determinar es que el modo como la Constitución fue concebida en los términos apuntados, tuvo sus orígenes a partir de los años 40, años de consolidación de los sistemas de partido hegemónico y presidencialismo “imperial”. Esta distinción temporal no es en modo alguno natural, pues lo primero que debe tenerse en cuenta, es que la idea que se formó en nuestro país de la Constitución, fue construida de modo específico por los juristas. Una cosa es reconocer que en el Constituyente de 1916-1917 prevaleció una idea de Constitución, y otra suponer que por ese sólo hecho los juristas tenían necesariamente que adoptar tal posición.

Frente a la posibilidad de “elegir” entre varios modos de representarse a la Constitución, nos parece que los juristas mexicanos optaron por formular una imagen (y consecuentemente una explicación) que favoreciera de modo directo el tipo de dominación política que estaba llevándose a cabo en el país. En otros términos, una vez que se había establecido la Constitución de 1917, con base en ella se había dado un régimen que se legitimaba en razón de la aplicación de la propia Constitución, y se habían comenzado a dar también

un modelo político de dominación por parte de un partido que se designaba a sí mismo como el portador del ideal revolucionario establecido en la Constitución. Los juristas mexicanos se formularon una idea de Constitución que, justamente, justificaba ese modo concreto de dominación política. Sólo en razón de esta posición respecto al régimen, es posible agrupar las tesis presentadas con anterioridad, pues esa misma posición justificaba y permitía que todas ellas tuvieran un sentido uniforme.

III. EL SENTIDO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En el apartado anterior establecimos cuál era la visión que los juristas mexicanos tuvieron de la Constitución de 1917, y de qué manera tal visión fue preponderante para la comprensión general del propio texto. Como lo apuntamos en la introducción, esta visión o entendimiento de la Constitución es, a su vez, determinante del modo como llegaron a comprenderse un conjunto de normas constitucionales conocidas como “derechos sociales”. Si la Constitución de 1917 se concibió en términos fundamentalmente políticos, y por ende se rechazó el enfoque normativo-funcional, nada tiene de extraño que los derechos sociales (en tanto partes de este todo) también se hayan entendido en términos políticos. Hasta ahora, las explicaciones que entre nosotros se han dado de los derechos sociales atienden exclusivamente a los preceptos en que se estima que los mismos están redactados, y no se alude al entendimiento constitucional, salvo para sostener que tales derechos son la expresión directa o específica de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917.

Para entender de manera adecuada a los derechos sociales, nos parece que es necesario proceder en distintas etapas: primera, debemos determinar cuál fue el sentido originario que en el Constituyente de 1916-1917 se tuvo de esos derechos; segunda, debemos apuntar cuáles fueron las diversas reformas y adiciones que se llevaron a cabo, entre 1917 y nuestros días, en materia de derechos sociales; tercera, es preciso establecer si la totalidad de tales reformas o adiciones en materia de derechos sociales tuvo un fundamento teórico o entendimiento común entre sí o, por el contrario, tales reformas se llevaron a cabo a partir de dos o más posiciones teóricas; cuarta, también es preciso establecer cuáles son las causas y los efectos de haber concebido a los derechos sociales a partir de una o de diversas posiciones teóricas y, finalmente, determinar a, modo de conclusión, las relaciones entre

la comprensión política de la Constitución y la comprensión que en el país se hubiera hecho de los derechos sociales.

En lo tocante al punto de vista que se sostuvo en la Constitución de 1917 respecto a los derechos sociales, debemos recordar que el concepto de Constitución que finalmente triunfó, fue el producto de una corriente de diputados constituyentes opuestos a la preservación del modelo liberal de Carranza. Para estos diputados, en efecto, lo relevante era el establecimiento del ideario de la lucha armada de 1910, independientemente de si con ello se cumplían o no los estándares jurídicos de la época. Teniendo cuidado en no confundir las opiniones individuales de los diputados con el “pensamiento” del Congreso Constituyente (como si este pudiera existir o se expresara a través de aquéllos), debemos considerar esas opiniones como representativas de los temas y problemas debatidos en el propio Congreso.⁶

En la sesión matutina del día 11 de diciembre, los integrantes de la, hasta en ese momento, única Comisión de Constitución, presentaron a la consideración de la Asamblea el dictamen correspondiente al artículo 3o. propuesto por Carranza.⁷ Aun cuando en ese artículo se contenía una norma de claro contenido social (la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica),⁸ el dictamen destacó una cuestión diversa y de claro sentido liberal: la libertad de enseñanza.⁹ Por ende, si la enseñanza religiosa afectaba a la sociedad por los efectos que causaba en los niños, la misma debía ser restringida.¹⁰

Analizadas en su conjunto las discusiones en torno al dictamen del artículo 3o., pueden desprenderse las siguientes conclusiones: primera, primordialmente se trató de una discusión con el fin de determinar si la Iglesia debiera tener o no participación en la enseñanza; segunda, la discusión se presentó a partir

6 Para una consideración más amplia de este tema, *Cfr.* Cossío, J. R., “Las dos visiones del derecho en el Constituyente 1916-1917”, *Este País*, noviembre de 1977.

7 *Cfr. Diario de los Debates*, 11 de diciembre de 1916, pp. 370-371.

8 Los únicos planteamientos que se tuvieron respecto al carácter obligatorio y gratuito de la educación básica, se verificaron primero, en la sesión del día 13 de diciembre de 1916, cuando el diputado Rojas señaló que debido a la falta de preparación jurídica de los integrantes del Congreso, existía un grave error en querer introducir en el artículo 3o. (relativo a las garantías individuales) la obligación del Estado de proporcionar educación; debía estar, como lo había propuesto Carranza, dentro de las obligaciones de los mexicanos (*cfr. Diario de los Debates*, 13 de diciembre de 1916, p. 446); segundo, en la sesión del día 14 de diciembre (*Diario de los Debates*, p. 482) de un modo lateral, por el diputado Palavicini; tercero, los alegatos de Truchuelo en la sesión del día 16 de diciembre (*Diario de los Debates*, p. 519).

9 *Idem*, en el mismo sentido, *cfr. Diario de los Debates*, 13 de diciembre de 1916, pp. 436-437.

10 *Ibidem*. Uno de los integrantes de la comisión, Luis G. Monzón, presentó voto particular al dictamen, señalando como único punto de desavenencia, que la calificación de la educación como laica debía sustituirse por otra que aludiera a su carácter racional. El concepto de razón, o “religión de la razón”, fue establecido desde las discusiones del Constituyente francés de 1793, justamente al discutirse los temas de la relación entre Estado e Iglesia. Al respecto, *cfr.* Schatz, K., *Historia de la Iglesia contemporánea*, trad. de J. M. López de Castro, Barcelona, Herder, 1992, pp. 24-25.

de dos concepciones de libertad de enseñanza, estableciéndose en una de ellas que la libertad debía ser definida desde el Estado, para prohibir la educación religiosa, mientras que en otra de ellas se determinaba que debían ser los padres quienes eligieran qué tipo de educación querían para sus hijos, lo cual implicaba permitir el establecimiento de cualquier tipo de escuelas; tercera, la primera de las dos concepciones liberales apuntadas en el punto anterior, planteaba ya una modalidad específica del Estado, en cuanto él mismo estaba legitimado para establecer ciertos aspectos de la vida social, y no dejar éstos a la elección de los particulares; cuarta, la posibilidad de actuación del Estado acabada de apuntar, se derivaba, en palabras de varios diputados, de los propósitos reivindicatorios de la Revolución, del contenido de los postulados que guiaron la lucha armada y, fundamentalmente, del hecho de que la Revolución que sostuvo esas banderas había resultado victorioso.¹¹

En lo tocante al artículo 5o., en la sesión del día 12 de diciembre, la Comisión presentó el dictamen correspondiente¹² en el que, entre otras cosas, se señalaba: primero, que la idea fundamental del artículo 5o. del proyecto de Carranza, coincidía con la idea que informó el artículo 5o. de la Constitución de 1857; segundo, que, sin embargo, el nuevo artículo contenía respecto de su antecesor dos variaciones que eran la prohibición de renunciar a ejercer alguna profesión o industria y limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo; tercero, que se proponía la limitación de las horas de trabajo con fundamento en la idea del respeto a las generaciones futuras; cuarto, que las propuestas de los diputados Aguilar, Jara y Góngora sobre la igualdad de salario al trabajo igual, las indemnizaciones por accidente y enfermedades laborales y la resolución de los conflictos de trabajo, debían introducirse, en su caso, al discutirse las facultades del Congreso, pues estrictamente no tenían cabida como garantías; quinto, también, y como una nueva adición, se estableció que quedaba prohibido el trabajo industrial nocturno para niños y mujeres, y como obligatorio el descanso “hebdomadario”.¹³

El dictamen al artículo 5o. fue discutido por vez primera en la sesión del día 19 de diciembre de 1916,¹⁴ y retirado en esa misma ocasión con el fin de introducir diversas propuestas. La discusión fue nuevamente abierta en la sesión del día 26 de diciembre, misma en la que por vez primera se articula un discurso integral en torno al carácter social de la Revolución, y a la necesidad

11 Particularmente clara es esta denuncia en las palabras del diputado Truchuelo, en la sesión del día 16 de diciembre. *Cfr. Diario de los Debates*, p. 516.

12 *Diario de los Debates*, 12 de diciembre de 1916, pp. 399-401.

13 *Idem*, pp. 400-401. Sobre el sentido original de la propuesta de Carranza, *cfr.*, *Diario de los Debates*, 6 de diciembre de 1916, p. 345.

14 *Cfr. Diario de los Debates*, 19 de diciembre de 1916, p. 557.

de trasladar ese carácter a la Constitución. En esa sesión, en efecto, se enfrentan por vez primera las dos concepciones sobre la naturaleza de la Revolución y del orden jurídico que de ella debía nacer, de manera que a partir de ahí quedaron claras dos posiciones: la de aquellos que veían a la Revolución como un proceso político que conducía a la sustitución de autoridades, y a la corrección de ciertos y definidos excesos o carencias liberales, y la de aquellos que identificaban a la Revolución como reivindicatoria y, por ende, exigían un cambio en el modelo de articulación de las relaciones sociales en general.

En la sesión del día 26 de diciembre, Lizardi presentó en favor de la posición liberal uno de los más célebres alegatos del Constituyente, que, en términos generales, se sustentaba en que la propuesta del artículo 5o. era redundante respecto de algunos de los aspectos tratados en el 4o., además de que era incorrecto introducir obligaciones a cargo del Estado, en el capítulo de garantías.¹⁵ Como aconteció con la discusión del artículo 3o., la defensa del grupo liberal era el señalamiento de la falta de técnica en las propuestas del grupo opositor, ello con el propósito de “desprestigiar” sus posiciones frente a uno de los pocos cánones de referencia que podían plantear. Estos argumentos fueron planteados, de una u otra forma, en las sesiones de los días 26 y 27 de diciembre, por los diputados Martí¹⁶ y Pastrana Jaimes,¹⁷ y en la sesión del día 28 por Macías¹⁸ y Ugarte.¹⁹ Frente a esos argumentos, en las mismas sesiones de los días 26 a 28 de diciembre, los diputados que apoyaban el dictamen de la Comisión o, al menos, las ideas de la Comisión,²⁰ se pronunciaron en favor de los ideales y las reivindicaciones revolucionarias o en favor de no ajustarse estrictamente a la técnica formulada por los abogados partidarios de Carranza.

En la sesión del día 28 de diciembre, la Comisión obtuvo de la Asamblea el permiso para reiterar su dictamen, para proponer, tal como lo había solicitado Manjarrez, un título completo que recogiera los postulados revolucionarios en materia obrera. Las discusiones se reanudaron en la sesión del día 23 de enero de 1917, dónde se inició con la lectura de los dictámenes de la Comisión a los artículos 5o. y 123 constitucionales.²¹ En este último, los miembros de la Comisión reiteraron la necesidad de imponer algunos límites

¹⁵ Cfr. *Diario de los Debates*, 16 de diciembre de 1916, pp. 677-679.

¹⁶ *Idem*, pp. 680-681.

¹⁷ *Idem*, pp. 689-691.

¹⁸ Cfr. *Diario de los Debates*, 28 de diciembre de 1916, pp. 726-728.

¹⁹ *Idem*, pp. 738-739.

²⁰ En este sentido, cfr. las ideas de los diputados Victoria (*Diario de los Debates*, 26 de diciembre de 1916, pp. 683-684), Von Versen (*idem*, p. 687), Manjarrez (*idem*, pp. 688-689) y González Galindo (*Diario de los Debates*, 28 de diciembre de 1916, pp. 725-728), por ejemplo.

²¹ Cfr. *Diario de los Debates*, t. II, 23 de enero de 1917, pp. 602-606.

a la libertad, en este caso la de trabajo, con el fin de garantizar ciertas condiciones mínimas a la sociedad. Por lo mismo, propusieron que en los artículos 5o. y el 123, se dejaran claramente establecidas las limitaciones a la libertad de trabajo, así como las modalidades de tales limitaciones. La aprobación de los artículos apuntados se llevó a cabo en la misma sesión del día 23, ello debido a que las discusiones fueron en extremo breves.

El posible sentido de los derechos sociales aparece nuevamente en las discusiones del artículo 27, cuyo dictamen fue presentado en la sesión del día 29 de enero de 1917. En este dictamen, se contienen las siguientes ideas: primera, el afán de abolir la propiedad inmueble individual es utópica; segunda, debía quedar regulada la propiedad privada como garantía individual y, debían establecerse las limitaciones de la misma; tercera, la tierra se había distribuido de un modo exageradamente desigual, lo que aunado al hecho de ser casi la única fuente de riqueza, había dado lugar a un poder económico privado que limitaba el desarrollo constante de la nación; cuarta, en contrapartida a lo anterior, los jornaleros vivían en una situación semejante a la que se dio en la conquista; quinta, tal Estado de cosas provocaba que la producción agrícola no alcanzara a satisfacer las necesidades del consumo; sexta, en la Constitución había de corregirse esa situación, lo cual se conseguía reduciendo el poder de los latifundistas y aumentando el nivel económico, moral e intelectual de los jornaleros; séptima, el modo de lograr esos objetivos sería, además de la adopción de los supuestos, del decreto de 6 de enero de 1915, expropiando los latifundios.

Al analizar los debates de los artículos 3o., 5o., 27 y 123 constitucionales, hemos encontrado algunos de los elementos determinantes para comprender los trabajos del Constituyente de 1916-1917. Fundamentalmente, ha quedado de manifiesto que uno de los principales puntos de vista para comprender estos trabajos, se dio en torno a la disputa por el mantenimiento (técnico) de ciertas categorías constitucionales comúnmente aceptadas, de un lado, y por la separación de éstos, para plasmar en la Constitución las reivindicaciones propias del movimiento que dio lugar a la Revolución. Así argumentados y presentados los casos, parecería que el debate constituyente se agotaba en el enfrentamiento de posiciones teóricas. Sin embargo, si analizamos lo que había detrás de las dos posiciones apuntadas, encontraremos que en realidad se presentaban de esa manera dos modelos acerca del Estado mexicano: por un lado, aquel que limitaba a éste a una posición puramente negativa, de restricción en cuanto al ejercicio de sus facultades y a sus intervenciones respecto a los individuos, y otro que, sin desconocer necesariamente la relevancia del orden liberal, consideraba que el orden jurídico debía contener una serie de conte-

nidos normativos que permitiera limitar ciertas acciones de los individuos con el fin de garantizarles a otros individuos determinadas condiciones de vida. En el caso de la posición técnica, la Revolución se concebía sólo como movimiento político encaminado a lograr la sustitución de una élite política por otra, manteniéndose estables el resto de las condiciones de dominación; en el caso de los reivindicacionistas, la Revolución significaba, además del movimiento político en sentido estricto, un movimiento que lograra una nueva conformación de las élites y, lo que es más relevante, una modificación fundamental de las condiciones de dominación, a partir de las cuales esas élites habrían de actuar.

La concepción de la Constitución del grupo reivindicador, a diferencia de la de sus opositores, no podía tener un carácter proveniente de la naturaleza misma de las cosas. Aquí, no se apelaba de modo directo a los derechos innatos, a los moldes preestablecidos por la ortodoxia jurídica, o a cualquier otro tipo de elementos fundamentales, sino exclusivamente a los consensos, las reivindicaciones, la lucha y la victoria de la Revolución, y a la participación en ella de trabajadores y campesinos. Al haber sido estos dos grupos parte esencial del movimiento, los mismos debían ser beneficiarios del triunfo, el que por tenerse que plasmar en una Constitución, debía ser recogido en esta última de manera expresa.

Al lado de distintas afirmaciones aisladas, nos parece que los dos argumentos más precisos en cuanto al carácter de la Constitución, fueron planteados por Fajardo y por Manjarrez, quienes por ser de corrientes distintas en el Congreso Constituyente, ponen también de manifiesto dos modos diversos de entender ese problema. El argumento de Fajardo comienza por señalar, que de manera unánime los tratadistas de derecho público consideran que los derechos del hombre, por ser naturales, únicamente deben ser anunciados en las Constituciones, pero no limitados o reglamentados, pues ello equivaldría a sostener una tiranía. Hecha esta manifestación, señala que “Ninguna ley particular puede pugnar con los principios consignados en la Constitución; en consecuencia, si el Código Penal está en contraposición con el artículo que propone la Comisión, nada significa, porque ese artículo no tendrá aplicación en lo particular”, y si se aplica, el amparo podrá remediar tal estado de cosas.²² En la posición de Manjarrez, por el contrario, era necesario que en la Constitución se establecieran los contenidos de las normas necesarias para cumplir normativamente con las funciones reivindicatorias a que, se supone, debían dar

22 Cfr. *Diario de los Debates*, 22 de diciembre de 1916, p. 612.

lugar, de ahí que no fueran causa suficiente de limitación los convencionalismos técnicos de los juristas²³

En la posición de Manjarrez, Jara, etcétera, mediante el derecho se buscaba la transformación social, y el derecho era visto como el producto de una lucha social. Si entendemos el sentido de las “conquistas sociales” que fueron introducidas por el grupo reivindicador en los debates de 1916-1917, tenemos que la gran mayoría de ellas no se realizaban mediante la imposición de conductas a los órganos del Estado (salvo la prestación gratuita de la educación básica, artículo 3o.), sino fundamentalmente por la imposición de limitaciones a las conductas de los particulares, tanto en materia agraria como laboral.

El modelo de Estado social resultante de la Constitución de 1917, no imponía al propio Estado la obligación de conferir una serie de prestaciones materiales de carácter directo, en favor de quienes menos tenían (salvo la señalada educación básica gratuita). Por el contrario, el modelo social era el de un Estado que, fundamentalmente, establecía una serie de limitaciones a ciertas categorías de sujetos calificados como poderosos o relevantes (Iglesia, latifundistas o patrones), con el fin de lograr que éstos respetaran ciertas condiciones mínimas, de otros sujetos considerados débiles o menos poderosos (niños, jornaleros, trabajadores). A la concepción de Estado social introducida en 1917, subyacía la idea de que el papel de las normas jurídicas y, por ende, de los órganos del Estado, debía limitarse al establecimiento de ciertas condiciones de protección en contra de los abusos que se habían dado en el porfiriato. La visión del papel que debía jugar el Estado no era, pues, en el sentido de que éste confiriera subsidios, otorgara puestos de trabajo, llevara a cabo dotaciones diversas a los que tenían un carácter fundamentalmente restitutorio, etcétera.

La visión general recién apuntada acerca del Estado social, no era autónoma de los derechos sociales sino, más bien, resultaba de estos últimos. De este modo, la concepción general de los derechos sociales no era del todo acabada. Si atendemos al sentido que los constituyentes le confirieron a ciertos preceptos y a las funciones normativas que esos derechos podían realizar en términos del texto original de la Constitución, tenemos que por derechos sociales se entendían aquellas normas constitucionales que: primero, se hubieren elaborado en contraposición a los contenidos de la Constitución de 1857; segundo, que fueran la expresión directa de los postulados de la Revolución de 1910; tercero, que le confirieran atribuciones a los órganos del Estado para imponer obligaciones a cierto tipo de particulares; cuarto, que no le imponían obligaciones directas de carácter patrimonial a los propios órganos estatales.

23 Cfr. *Diario de los Debates*, 26 de diciembre de 1916, p. 689.

La tan traída y llevada novedad u originalidad de la Constitución, radicaba en el rompimiento de los cánones de elaboración de ese tipo de textos jurídicos, y en el reconocimiento expreso de que era el producto de una lucha social. Se rompió así una visión del derecho como regulación de conductas de una sociedad homogénea, y se dio paso a la idea de que la Constitución podía regular también las posiciones de diversos grupos o clases sociales. Este cambio de totalidad, no siempre percibido en toda su dimensión, fue ante todo el resultado de la constitucionalización de los derechos sociales apuntados.

IV. LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES

Si partimos del concepto amplio de derechos sociales apuntado líneas atrás, resulta posible considerar que una serie de reformas constitucionales habidas entre 1917 y la actualidad pueden comprenderse dentro de tal concepto. No se trata ahora de pretender sustituir el concepto o conceptos específicos dados por la totalidad de los autores nacionales, sino simplemente de apuntar un concepto “primario” (al modo de los análisis o enfoques analíticos), para ir identificando un conjunto de normas que posteriormente puedan ser diferenciadas a partir de las concepciones que, entonces sí, hayan sido establecidas por nuestros juristas.

Partiendo del concepto apuntado, podemos estimar que las reformas constitucionales que dieron lugar a derechos sociales, se dieron respecto a los artículos 3o., 4o., 6o., 27, 28 y 123, de ahí que debamos describirlas brevemente.

En lo tocante al artículo 3o., son tres las reformas a considerar: 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946 y 5 de marzo de 1993. En esos tres casos se trató de establecer las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la educación: en el primero, de la educación primaria; en el segundo, la obligatoriedad de la primaria y la gratuidad de toda la educación que impartiera el Estado, y en el tercero, la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y secundaria. En estos casos, el Estado se encontraba obligado, tal como aconteció desde el texto original del artículo 3o., a realizar una actividad prestacional en favor de quienes desearon cursar los grados escolares comprendidos dentro de la educación obligatoria.

El artículo 4o. sufrió una serie de adiciones de claro contenido social a partir de mediados de los años setenta. Así, en 1974 (31 de diciembre) se estableció que la ley protegería la organización y el desarrollo de la familia; en 1980 (18 de marzo), se determinó que los padres tenían el deber de pre-

servar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades, y a la salud física y mental, y que la ley determinaría los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas; en 1983 (3 de febrero) se dispuso que toda persona tenía derecho a la protección de la salud, y que en la ley se definirían las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud; nuevamente en 1983 (esta vez el 7 de febrero), se constitucionalizó el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, estableciéndose que sería en la ley donde se determinarían los instrumentos y apoyos necesarios con el fin de alcanzar tal objetivo; finalmente, el 28 de enero de 1992 se determinó la composición pluricultural de la nación mexicana, la protección a diversas manifestaciones de las culturas indígenas, el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, y la necesidad de tomar en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas de éstos en los juicios agrarios.

En lo que ha sido su única modificación, el artículo 60. constitucional fue adicionado el 6 de diciembre de 1977, para establecer que el derecho a la información sería garantizado por el Estado.

El siguiente conjunto de reformas que dieron lugar a los derechos sociales debemos identificarlas con el artículo 27. La primera de ellas se dio el 10 de enero de 1934, con el fin de establecer un supuesto completamente diverso al contemplado en el texto original. Así, mientras que en este último se señalaba (fracción VI) que “Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal”, tendrían capacidad para disfrutar de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran, o de aquellas que les hubieren sido restituidas conforme a la ley de 6 de enero de 1915, la reforma de 1934 estableció que “los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal, tendrán capacidad de disfrutar en común las tierras, bloques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”. Como puede observarse, de la determinación originaria de un conjunto de sujetos precisados del texto de 1917, se pasó a la determinación “abierto” de 34, y de la precisión de los supuestos limitados de restitución, se pasó a otros más amplios, y se abrió la posibilidad (fracción X), de que los propios núcleos que consideraran que tenían el carácter de ejido, les fuera difícil o imposible establecer su título jurídico respecto de ellos, serían dotados con terrenos, tierras y aguas conforme a las necesidades de su población.

En una nueva reforma al artículo 27, esta vez del 6 de diciembre de 1937, se precisaron las condiciones de tenencia de tierras, bosques y aguas de los núcleos de población (fracción VII), mientras que en la reforma del 12 de febrero de 1947 (fracción X), se fijaron las medidas mínimas de la superficie o

unidad individual de dotación. Finalmente, el 3 de febrero de 1983 se le confirieron atribuciones al Estado para promover las condiciones para el desarrollo rural integral, y así elevar las condiciones materiales de los campesinos y la productividad del campo.

El artículo 28 constitucional fue reformado el 3 de febrero de 1983, para, primero, precisar las atribuciones y supuestos para la persecución de las conductas de acaparamiento y alza de precios y limitaciones a la competencia económica, y segundo, establecer bases para la fijación de precios máximos a ciertos productos, establecer normas para lograr una adecuada distribución de productos y lograr la protección del consumidor.

Finalmente, el artículo 123 fue reformado o adicionado en nueve ocasiones con el fin de adicionarle diversos contenidos de carácter social.

El 6 de septiembre de 1929 se reformó la fracción XXIX, para considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que debía comprender los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes. El 5 de diciembre de 1960 se adicionó al precepto en cita el amplio apartado “B”, mismo por el cual se concedieron una serie de derechos y obligaciones a los trabajadores de los poderes de la Unión y los gobiernos del Distrito y territorios federales. El 21 de noviembre de 1962 se reformaron diversas fracciones del apartado “A”, con el propósito de precisar cuestiones como la jornada de trabajo, el trabajo de menores, la calidad de los salarios mínimos, la participación de utilidades y la seguridad social. El 14 de febrero de 1972 se determinó que todas las empresas estarían obligadas, en términos de las leyes reglamentarias, “a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas”. Estas obligaciones, decía la reforma, se cumplirían mediante las aportaciones que las empresas hicieran a un fondo nacional de la vivienda. En la reforma del 31 de diciembre de 1974, se precisaron cuestiones relativas a la jornada, pago de horas extras, seguridad e higiene, y colocación de trabajadores, primordialmente. En la reforma del 9 de enero de 1978, se regularon las medidas de capacitación o adiestramiento que el patrón debía cumplir respecto a sus trabajadores. En la reforma del 19 de diciembre de 1978, se incorporaron nuevos contenidos al preámbulo del artículo 123 y, finalmente, el 23 de diciembre de 1986 se precisaron las condiciones de otorgamiento de los salarios mínimos.

V. EL ENTENDIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES POR LA DOCTRINA NACIONAL

Hasta aquí hemos establecido el sentido que de norma originaria se le confirió a la idea de los derechos sociales por los constituyentes de 1916-1917, y hemos apuntado también las reformas o adiciones que ha tenido la Constitución en materia de derechos sociales a partir de 1917. Para describir ambos conceptos hemos tomado un concepto general, y hasta cierto punto preliminar, de derechos sociales. La utilidad de este concepto preliminar ha quedado ya de manifiesto, pues sólo así era posible proceder. Sin embargo, este concepto debe ser enfrentado ahora contra las distintas opiniones que los juristas nacionales sostuvieron respecto a los derechos sociales, pues al hacerlo encontraremos que los mismos tuvieron dos etapas: la primera, aquella que estrictamente podemos llamar de los derechos sociales; la segunda, la relativa a las denominadas normas programáticas.

1. *La noción de derechos sociales*

En los años 30, Miguel Lanz Duret²⁴ sostenía que los contenidos sociales de la Constitución de 1917 tenían un marcado sentido revolucionario, y el propósito de favorecer a las masas obreras y campesinas.²⁵ Esta afirmación tan general comenzó a precisarse años después, y sobre todo a partir de diversas obras publicadas en los años cuarenta y cincuenta. En cuanto a la primera de esas décadas, se encuentra la obra de Burgoa, para quien los derechos sociales dan lugar a una relación jurídica entre, “por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en honorable posición económica”.²⁶ La relación es aquí, entonces, entre dos grupos o clases sociales diferenciados por su situación económica. El papel del Estado es velar por el cumplimiento de las modalidades de los derechos, sea para impedir los abusos, sea para anular los actos contrarios a las normas.²⁷ En lo concerniente a los años cincuenta, y en orden cronológico, debemos comenzar considerando el trabajo de

²⁴ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 3a. ed., México, José Porrúa e Hijos, 1936 (1a. ed., 1931).

²⁵ *Idem*, p. 89.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1981, p. 681. Se cita por la 14a. ed.

²⁷ *Idem*, p. 683.

José Campillo,²⁸ quien después de sostener la preexistencia y superioridad de los derechos fundamentales frente al Estado,²⁹ define a los sociales como el “conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad para que ésta le proporcione los medios necesarios para poder atender el cumplimiento de sus fines, y le asegure un máximo de bienestar que le permita conducir una existencia decorosa y digna de su calidad de hombre”.³⁰ Los preceptos sociales, a juicio de Campillo, eran los artículos 4o., 5o., 27 y 123, así como los transitorios 11 y 13, mismos que caracterizaba con cuatro notas: exigencias anteriores y superiores al Estado, mezcla de sectores público y privado, irrenunciables, imperativos y diferenciados en razón del sujeto.³¹ Finalmente, afirmaba Campillo que estos derechos tenían una relatividad en su contenido, de acuerdo con el régimen político en que se dieran.³²

En el año de 1957, se produjeron dos visiones de los derechos sociales con motivo de la realización de los cursos de invierno de la Facultad de Economía (donde Rodríguez Adame sostenía que la reforma agraria se sustentaba en la justicia social y en la fuerza creadora de la población rural, “acierto de la ciudadanía y de la democracia mexicana”),³³ y con motivo de la publicación del libro de González Flores.³⁴ Este último sostenía que, por un lado, los derechos humanos eran anteriores y superiores al Estado³⁵ y que, por otro, los derechos sociales (arts. 27 y 123) provenían de la necesidad de las personas colectivas de ser protegidas por el Estado a través de sus actuaciones o intervenciones,³⁶ aun cuando el amparo sólo procediera por violaciones estrictas a las garantías individuales.³⁷ En la siguiente década, Ramírez Fonseca³⁸ no lleva a cabo un estudio detallado de los derechos sociales; sin embargo, cuando analiza el artículo 3o., sostiene que el mismo no contiene ninguna garantía individual en tanto no se pueden ejercer derechos subjetivos contra el Estado, de ahí que dicho precepto contenga, más bien, una mera prevención.³⁹ En los años setenta se reelabora una obra sobre el

28 Campillo, José, *Derechos fundamentales de la persona humana. Derechos sociales*, México, Jus, 1952.

29 *Idem*, pp. 5-6.

30 *Idem*, p. 43.

31 *Idem*, pp. 63-70.

32 *Idem*, p. 77.

33 Rodríguez Adame, “El problema agrario. Bases constitucionales. Realizaciones. Estado actual”, *La Constitución de 1917 y la economía mexicana. Cursos de junio de 1957*, México, UNAM, 1958, p. 94.

34 González Flores, *Manual de derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1958, p. 94.

35 *Idem*, p. 35.

36 *Idem*, p. 43.

37 *Idem*, pp. 43-46.

38 Ramírez Fonseca, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1967.

39 *Idem*, p. 37.

tema planteado. Se trata del conocido trabajo de Trueba Urbina *La primera Constitución político-social del mundo*,⁴⁰ donde se afirma que, primero, la Constitución social es previa a la política, pues la primera expresa las aspiraciones y necesidades de los grupos humanos, mismas que por su naturaleza preceden a las políticas;⁴¹ segundo, que los derechos sociales son la expresión de los factores reales de poder que pretenden satisfacer las necesidades de ciertos grupos; tercero, que la Constitución recoge derechos sociales en los artículos 3o., 5o., 21, 27, 28 y 123 y, cuarto, que el amparo no es el medio idóneo para lograr la protección constitucional de los derechos sociales.⁴² Si consideramos en conjunto los ejemplos acabados de apuntar, tenemos que para la mayor parte de los autores, los derechos sociales eran: primero, preexistentes al Estado o el producto de los factores reales de poder que llevaron a cabo la Revolución mexicana; segundo, que esos derechos eran limitaciones que el Estado imponía a los particulares más poderosos socialmente, con el fin de conferirle una protección a los más débiles; tercero, que tal protección se traducía en el establecimiento de limitaciones a los poderosos o en el otorgamiento de un mínimo de prestaciones por parte de estos últimos en favor de los protegidos; cuarto, que el papel del Estado, en esa relación, se limitaba al establecimiento de las normas legales y de los órganos, mediante los cuales debiera llevarse a cabo la protección a las restricciones aludidas y, quinto, que el juicio de amparo no era procedente en contra de las violaciones a tales garantías, tanto por ser un medio de protección que, surgido en una época liberal, sólo podía proteger a las garantías individuales, como porque la relación jurídica a que daba lugar era entre particulares.

Esta concepción de los derechos sociales estaba sustentada, fundamentalmente, en el tipo de normas constitucionales establecidas en el texto originario de 1917 y el tipo de reformas que se dieron hasta 1970. Así, en efecto, además de las normas originarias ya estudiadas, entre 1917 y 1970 se reformaron los artículos 3o. (para mantener la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria), 27 (para garantizar dotaciones a núcleos de población) y 123 (para otorgarle a los trabajadores una seguridad social, y para precisar algunos de los derechos que se les habían otorgado con cargo a los patrones). En los tres casos, la concepción de derechos sociales estaba formulada respecto a un modelo en el que el Estado se debía limitar, como se dijo, a regular los distintos supuestos constitucionales. Es importante destacar que desde el momento en que esos órganos del Estado actuaban al interior de un régimen político alta-

40 Trueba Urbina, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971.

41 *Idem*, pp. 24-25.

42 *Idem*, pp. 37 y 52-57.

mente homogéneo, era difícil suponer que el modo elegido por el legislador para regular los supuestos constitucionales pudiera ser cuestionado. Aun así, en aquella primera época nunca se planteó que tales derechos no debían realizarse o que su regulación fuera optativa o que dependiera del momento político que se atravesaba. En buena medida, el hecho de que no se planteara ninguna idea en favor de la posposición del cumplimiento de los derechos sociales en esa época, nos parece que deriva, en un primer momento, de la cercanía temporal con el movimiento revolucionario y, en un segundo y más amplio término, en razón de que el establecimiento y cumplimiento de los derechos sociales gravitaban más sobre los patrones y el resto de sujetos particulares, considerados socialmente fuertes, que sobre el Estado mismo. En efecto, y en cumplimiento a una obligación constitucional, el Estado realizaba “desembolsos” por la educación obligatoria y, posteriormente y en alguna medida, por la seguridad social de cierto tipo de trabajadores.

La manera en que los juristas de la época que venimos considerando conceptualizaron a los derechos sociales, estaba impregnada de una fuerte base ideológica, pero en buena medida era acorde con el modelo constitucional que se había elegido para los derechos sociales. En efecto, y por una parte, tales juristas mantenían la idea de que los apuntados derechos sociales eran la expresión directa de la Revolución; que esa Revolución estaba encarnada en el régimen, y que el régimen debía desarrollar los derechos sociales para legitimarse como revolucionario. Por otra parte, sin embargo, no se intentaban elaboraciones normativas de los derechos sociales, pareciendo que era suficiente con sostener su carácter revolucionario. La realidad es que los derechos sociales no gozaban de carácter normativo, sino que más bien eran las enunciaci-ones del ideario revolucionario, que iba a realizarse por la actuación misma del régimen que lo representaba. Como se dijo, desde el momento en que la regulación de los derechos sociales era altamente discrecional para el legislador, sus resultados no eran reconocidos como materia del juicio de amparo y no daban lugar a la actuación directa de los órganos del Estado, los mismos podían y debían seguir valiendo más como elemento justificatorio del régimen, que como normas jurídicas en sentido estricto.

2. La noción de normas programáticas

El modelo de derechos sociales acabados de describir y, por ende, la explicación respecto de ellos, se modificó radicalmente a partir de los años setenta. Por una parte, en efecto, hay un grado importante de aceptación respecto al hecho que los sistemas político y económico mexicanos sufrieron cambios

importantes a comienzos de los años setenta.⁴³ En lo tocante al primero, la crisis de 1968 se presentó como punto de partida, con el consiguiente rompimiento del modelo de homogeneidad social hasta entonces imperante. A partir de ahí, el régimen tuvo que reconocer que en el país existían diversas fuerzas políticas, *i.e.* distintos modelos de sociedad, y que por ende debían llevarse a cabo los “ajustes” necesarios para darles cabida.⁴⁴ En segundo lugar, en los años setenta, se da también el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador que había logrado niveles económicos aceptables para una parte importante de la población. A partir de ahí, se iniciaría una serie de crisis económicas recurrentes, y la imposibilidad del régimen de satisfacer adecuada y eficientemente a clientelas tan distintas como las que había podido manejar con anterioridad (banqueros, empresarios, trabajadores, campesinos, etcétera).

La crisis que se presenta en el régimen tiene diversos interlocutores y, por ende, se plantea desde distintos frentes. El modo como se le enfrenta exige entonces de variadas soluciones, mismas que se tratan de articular respecto de los grupos o sujetos más importantes para el gobierno. Así, se dieron reformas en materia agraria, política, laboral, financiera, etcétera. En todas ellas, el derecho jugó un papel relevante, pues en tanto que el régimen buscaba mantener una formalidad legal, los distintos modos de enfrentar problemas sociales adquirirían también forma jurídica.

Posiblemente, uno de los mayores cambios normativos que se dieron en las condiciones y con las formalidades apuntadas, tuvo que ver con los derechos sociales. A nuestro entender, por un lado se reformó la Constitución con el fin de introducir “derechos” sociales de carácter prestacional, buscando con ello mantener vivo el ideario de la Revolución en momentos de crisis y, por el otro, se modificó la concepción de los propios derechos para hacerla jurídicamente inocua. Veamos esta cuestión con más detalle.

A partir de 1970, las reformas constitucionales en materia de derechos sociales son las siguientes: respecto al artículo 4o., las que constitucionalizaron los derechos a la protección a la familia, de los menores y a la salud, el derecho a la vivienda y los derechos de los indígenas; respecto al 6o., el derecho a la información; en cuanto al 27, se estableció la obligación del Estado a la promoción del desarrollo rural integral; en lo que hace al 28, la protección del consumidor y, finalmente, en cuanto al 123, se introdujo el derecho de

43 Sobre este particular, *cfr.* González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2a. ed., México, Era, 1967, pp. 9 y 16; Cossío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortíz, 1973; Paz, Octavio, *El ogro filantrópico*, México, Joaquín Mortíz, 1979, pp. 191 y ss.; Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano*, México, Joaquín Mortíz, 1978, p. 150, y Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988, p. 262.

44 *Ibidem*.

los trabajadores a recibir vivienda, capacitación y adiestramiento, ambos a cargo de los patrones. Vistos en conjunto, resulta que entre las reformas posteriores a 1970, y las anteriores, se presenta una diferencia fundamental: las del primer grupo significaban la realización de actividades prestacionales a cargo del Estado, mientras que las del segundo no. En efecto, mientras que los derechos sociales iniciales se traducían en limitaciones sobre un grupo de la población, y en el deber del Estado de legislar y establecer órganos para garantizar el cumplimiento de tales limitaciones, a partir de los años setenta el papel del Estado debe traducirse en el otorgamiento de prestaciones a la población, tales como servicios de salud, vivienda, etcétera.

Nos parece posible afirmar que mientras el Estado mexicano gozó de un grado importante de legitimidad en lo político, y el modelo económico generaba ciertos niveles de satisfacción económica, no había necesidad de constituir al Estado en un agente que apareciera como directamente distribuidor. Sin embargo, es también en los años setenta cuando los niveles de legitimidad y satisfacción que el Estado producía (si puede decirse así) decrecen. En lo que fue materia estricta de derechos sociales, la situación en aquel entonces era la siguiente: A finales de la década de los sesenta y principios de la de los setenta, aparece el Estado de bienestar, es decir, Estados en los que el gasto en bienestar se convierte en la mayor parte del gasto público total. Así, el gasto social representa a mediados de los años setenta el 40 por ciento en Gran Bretaña, el 47 por ciento en Suecia, más del 60 por ciento en Australia, Francia e Italia.⁴⁵ Extrañamente, México, que se jactaba en ser un país donde el gobierno distribuía la riqueza a través del gasto social, utilizaba tan sólo el 29 por ciento del presupuesto en gasto social, durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (véase gráfica 1).

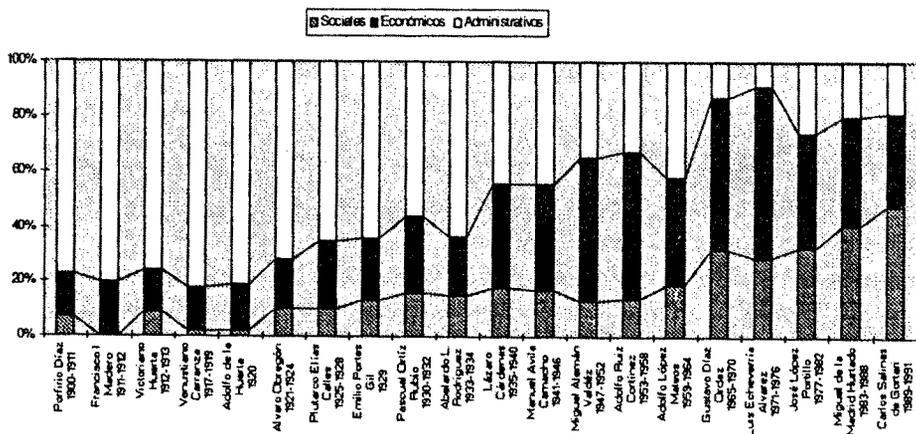
En materia educativa, el presupuesto programado a precios corrientes de 1996 creció de \$7,914,061,822.17 en 1963, a \$46,287,019,073.14 en 1978; sin embargo, en términos porcentuales respecto al Presupuesto de la Federación, decrece del 21.83 por ciento al 8.15 por ciento del presupuesto.⁴⁶ El analfabetismo decrece también (véase gráfica 2), pero en tasas menores a las que presenta durante la década que abarca de 1940 a 1950.

45 Howbsbawn, Eric, "La edad de oro", en varios, *Problemas de la realidad mexicana contemporánea*, ITAM, vol. I, 1996.

46 Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación. Abarca el gasto asignado a la Secretaría de Educación Pública. Estos datos se contradicen con los presentados por *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 1990, donde se atribuye un gasto de 37 por ciento del Presupuesto Federal destinado a materia educativa, durante el año de 1974.

Gráfica 1

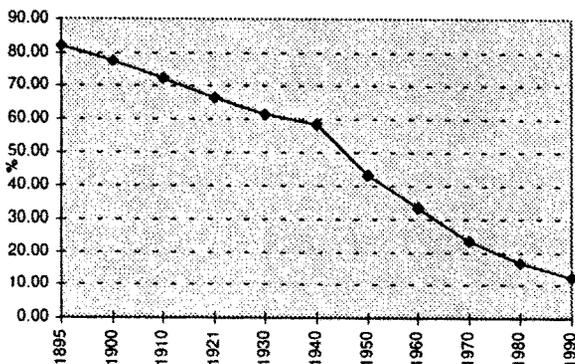
PORCENTAJE PROMEDIO DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO FEDERAL SEGÚN FUNCIÓN



FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1990. Por gasto social se entiende: Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Aportaciones a Seguridad Social.

Gráfica 2

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ANALFABETA



FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1990.

Por lo que respecta a los servicios de salud, crece en términos reales el presupuesto programado para éstos, así como el porcentaje de la población que tiene acceso a alguna forma de seguridad social (de 12.75 por ciento en 1963, pasa a 47.74 por ciento en 1981). Sin embargo, la participación de los servicios de salud en el presupuesto programado decrece (véase gráficas 3, 4 y 5). Es en este sector de los llamados sociales, en que realmente se aprecia un beneficio directo a la población en términos del número de personas aseguradas; sin embargo, aún cuando no se puede mostrar en gráficas, la opinión generalizada es que la calidad de los servicios ha ido en constante detrimento.

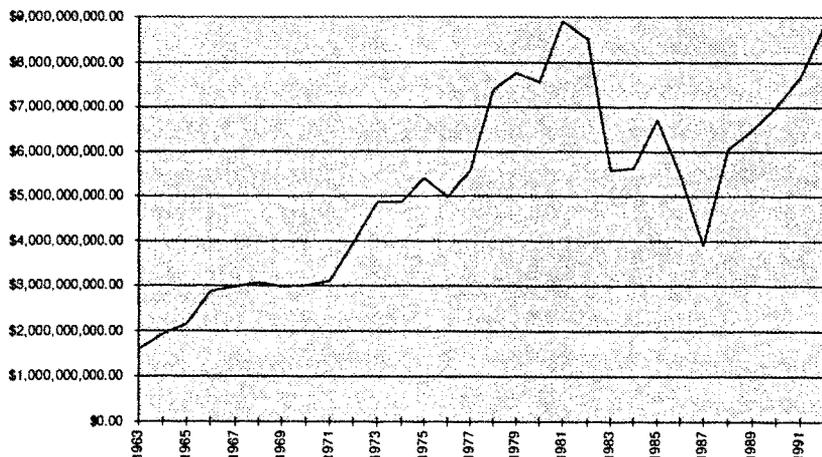
En lo referente a vivienda, el número de ellas aumentó de manera constante, sin embargo, la población aumentó casi en la misma proporción, lo que provocó que el número de habitantes por vivienda se mantuviese oscilante entre 4.9 y 5.8. Así, no se redujo en ninguna forma el déficit habitacional existente, ni siquiera por el aumento en el número de viviendas financiadas por el sector público (véase gráficas 6 y 7).

La tasa de desempleo abierto se mantuvo alta durante la década de los setenta, y no es sino hasta 1977, cuando México comienza a endeudarse de manera irresponsable, que comienza una reducción sostenida hasta 1982, año en que la crisis del petróleo estalla y provoca que el desempleo aumente hasta alcanzar niveles superiores al 8 por ciento. Por su parte, el salario mínimo real experimenta un aumento constante hasta el año de 1976, cuando inicia una caída de la cual sólo se recuperará en 1981, para continuar su descenso hasta los niveles actuales (véase gráficas 8 y 9).

Finalmente, en cuestión agraria, durante el periodo presidencial de Díaz Ordaz (1965-1970), puede observarse un incremento extraordinario en la superficie de tierra repartida. Del total repartido en el periodo citado, el 65 por ciento de las tierras fueron de agostadero (tierra seca, no apta para la siembra). Además, el aumento en el número de beneficiados no es proporcional a la superficie repartida (véase gráficas 10 y 11).

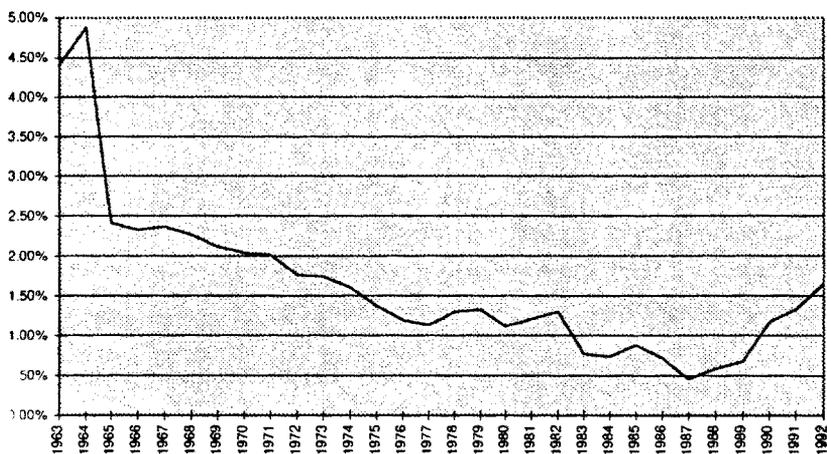
Como puede observarse, aún cuando aparentemente el gobierno destinaba gran parte de su presupuesto a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país, un análisis más profundo muestra que esta idea es errónea. Los indicadores de bienestar social (educación pública, salud, empleo, vivienda pública, reforma agraria, etcétera) reflejan un descenso en el nivel de vida de los mexicanos. La única excepción es el aumento en los salarios mínimos, pero esto no hace más que reforzar la preferencia que le dio el régimen revolucionario a las clases medias, otorgando paliativos a las clases más bajas.

Gráfica 3
PRESUPUESTO PROGRAMADO PARA SALUD



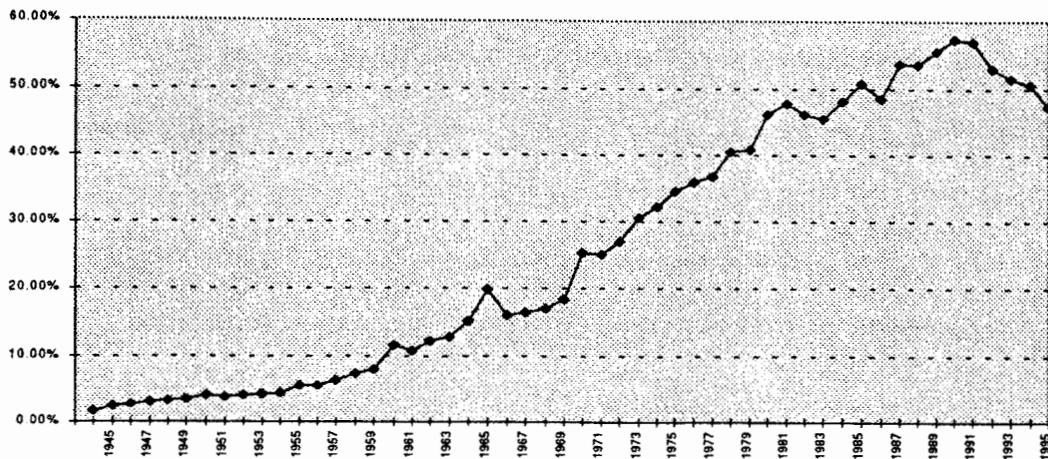
FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación, 1963-1992, México.

Gráfica 4
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A SALUD



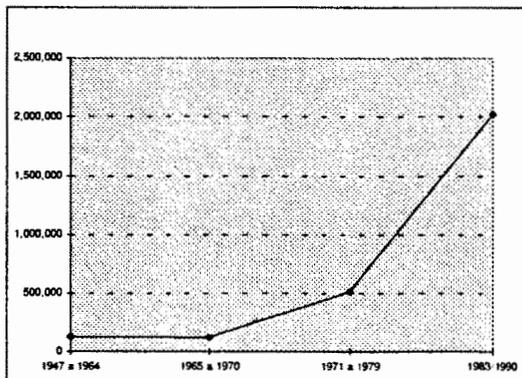
FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación, 1963-1992, México.

Gráfica 5
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ASEGURADA



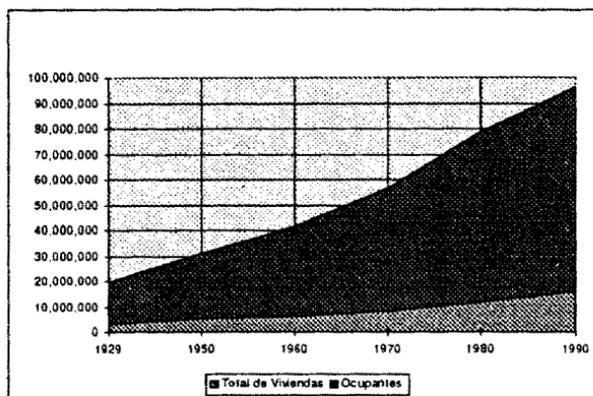
FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1990.

Gráfica 6
VIVIENDA PÚBLICA



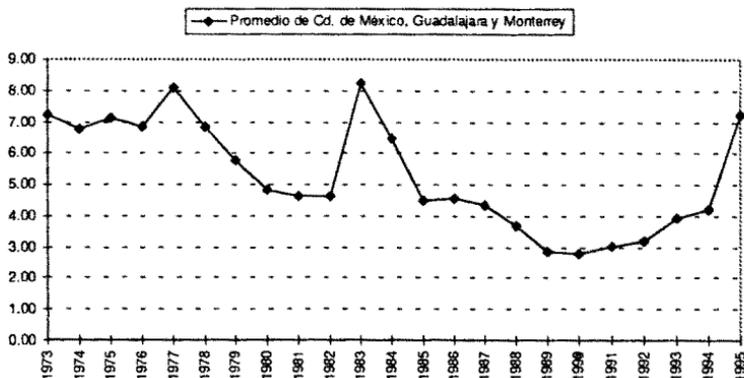
FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1990.

Gráfica 7
DÉFICIT DE VIVIENDA



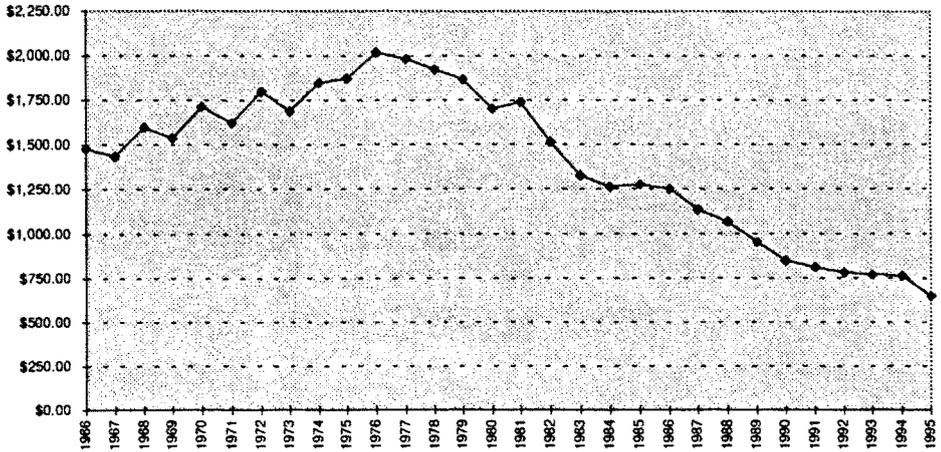
FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1990.

Gráfica 8
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO



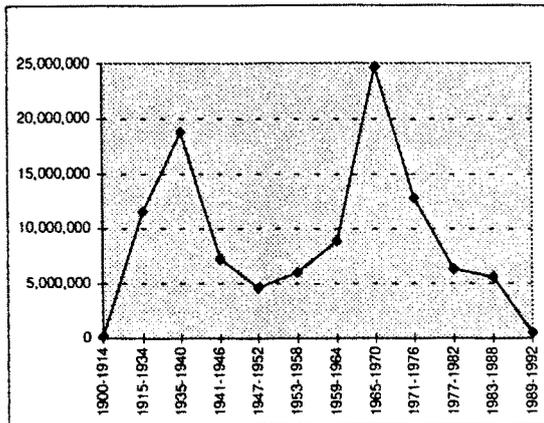
FUENTE: *México social 1994-1995*, México, Banamex-Accival.

Gráfica 9
 EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO
 (precios de 1996 sacados con el deflactor implícito del PIB)



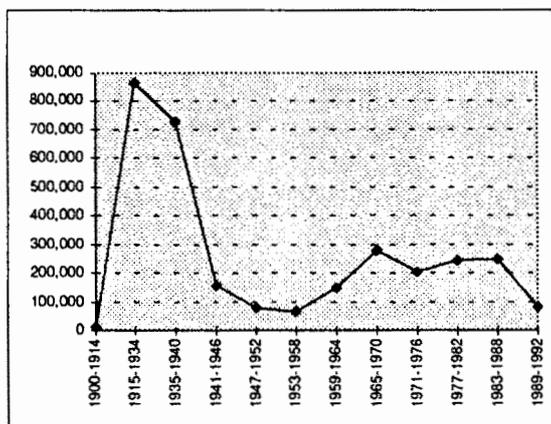
FUENTE: *México social 1994-1995*, México, Banamex-Accival.

Gráfica 10
 HECTÁREAS



FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1994.

Gráfica 11
BENEFICIADOS



FUENTE: *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1994.

La creencia en el Estado de bienestar se deriva de una política populista que buscaba mantener el régimen instaurado por la Revolución, mediante el discurso y no mediante hechos.

Estas inconsistencias hacen necesario crear un nuevo modelo, mismo que, por otra parte, contaba con dos ventajas adicionales: primera, podía verse como la ejecución o continuación del movimiento social revolucionario, lo cual ayudaba a favorecer los supuestos de la dominación revolucionaria que se llevaba a cabo; segunda, el cambio de modelo acerca de los derechos sociales era inofensivo en tanto que a la Constitución en general se le había privado de normatividad hacia muchos años, y los derechos sociales, aun más, iban a ser concebidos como meras normas programáticas.

En este sentido, para Jorge Carpizo las garantías sociales debían entenderse como aquellas que “aseguran al hombre que vivir no es sinónimo de sufrir, y le da aliento para gozar de la existencia y tratar de superarse”.⁴⁷ Con posterioridad, definiría que con estos derechos se buscaba que los grupos explotados realizaran su vida sin privaciones materiales y con dignidad, y que su elemento característico era que conferían un elemento de protección.⁴⁸ Este

47 *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1982, p. 195.

48 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1980, pp. 265-266.

elemento de protección, sigue diciendo Carpizo al citar a de la Cueva, impone al Estado un hacer, en tanto éste debe lograr que mediante el trabajo y la seguridad social se mejore la dignidad de la persona.⁴⁹ Los derechos sociales eran para el propio Carpizo, normas de carácter programático, es decir, fines a realizarse en el corto plazo.⁵⁰

En el año de 1983 se celebró el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, en el cual se sostuvieron varias interpretaciones respecto a los derechos sociales.⁵¹ Para José Francisco Ruiz Massieu, las reformas a la Constitución habidas en 1983 (algunas de ellas de carácter social), eran parte de un proyecto revolucionario que, por una parte, seguía intocado y, por la otra, no podía criticarse en sus defectos técnicos y a partir sólo de los criterios de los juristas.⁵² En el mismo Congreso, y pronunciando las palabras de clausura, Jorge Madrazo afirmó respecto a los propios derechos sociales: “su naturaleza programática cabe, desde luego. Si su esencia programática supone su imposibilidad inmediata y automática, no se identifica en modo alguno con normas puramente teóricas o adjetivas. Los programas que establecen deben desdoblarse y desarrollarse en leyes secundarias para realizarse y ejecutarse bajo distintos canales administrativos”.⁵³

Para don Alfonso Noriega,⁵⁴ los derechos sociales eran normas de carácter prestacional, caracterizables por tener un contenido específico, requerir de la intervención activa del Estado para realizarse, considerar al titular como parte de un grupo y conllevar limitaciones a la libertad de los individuos.⁵⁵ Analizando estos elementos y preguntándose por su naturaleza jurídica, Noriega habla de su sentido “general-programático”.⁵⁶

Aun cuando en las citas anteriores queda claramente de manifiesto la visión programática de los derechos sociales, la misma es particularmente clara en los trabajos de Diego Valadés y José Francisco Ruiz Massieu. Para el primero de ellos:

El Estado Constitucional que garantiza el Estado de Derecho, democrático y social, no puede ser, por definición un sistema rígido. La teoría constitucional ha acuñado, desde mucho tiempo atrás, el concepto de las Constituciones pro-

49 *Idem*, pp. 295 y 436, respectivamente.

50 *Idem*, p. 352.

51 Los trabajos se encuentran recogidos en la memoria correspondiente, México, UNAM, 1984.

52 *Idem*, p. 545.

53 *Idem*, pp. 616-617.

54 Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales. Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988.

55 *Idem*, pp. 73-75.

56 *Idem*, p. 90.

gramáticas o, al menos, de las cláusulas programáticas de las Constituciones. La diferencia con relación a las cláusulas operativas de las Constituciones reside en la inmediata aplicación de estas últimas y en el progresivo cumplimiento de las primeras [...] por el contrario el hecho de que cada nueva administración se haya preocupado por ensanchar la magnitud de las garantías sociales representa una prueba de que el impulso revolucionario no se ha perdido y de que la consecución de las metas que plantea cada administración permite a la sociedad adoptar medidas de desarrollo colectivo.⁵⁷

Para Ruiz Massieu, las Constituciones del mundo, además de sus partes orgánica y dogmática, introdujeron elementos programáticos entendidos como “directivas de acción para los poderes constitucionales”.⁵⁸ Este carácter programático hace que tales normas no sean accionables en juicio,⁵⁹ de manera tal que el castigo posible ante la falta de cumplimiento (precisamente dentro de un régimen poco competitivo como el nuestro) debía darse periódicamente en las urnas,⁶⁰ de ahí que ante su falta de coactividad debiera reconocerse también su carácter de normas impropias. Frente a esta falta de requisitos normativos, decía Ruiz Massieu, no debía pensarse en su inutilidad (pues ello equivaldría a pensar como un cínico social), sino que más bien debía pensarse que la coacción por el incumplimiento de las normas era innecesaria en tanto tales normas se daban respecto de una sociedad con un alto grado de cohesión.⁶¹ Así, no sólo no valía afirmar que, como el régimen era homogéneo, las normas carecían de contenido normativo, sino que quien lo afirmara debía ser tenido por cínico y por enemigo de la cohesión social en que se vivía.

VI. CONCLUSIONES

Revisado el contexto en que se produjeron las reformas constitucionales en materia de derechos sociales, el tipo de explicaciones que se dieron respecto a la “naturaleza jurídica” de estos últimos, y la relación existente entre algunos de los juristas citados y el régimen político de aquellos años, nos parece posible afirmar, primeramente, que la sucesiva introducción de derechos sociales tenía más un propósito legitimador que un verdadero intento por mejorar las

⁵⁷ Valadés, Diego, “Sentido actual de la Revolución social mexicana”, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 41.

⁵⁸ Véase Ruiz Massieu, J. F. y D. Valadés (comp.), “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 418.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ *Idem*, pp. 418-419.

⁶¹ *Idem*, p. 419.

condiciones de los más necesitados a través del otorgamiento de prestaciones sociales. Haber hecho esto hubiera significado un cambio completo a las condiciones económicas nacionales, situación que el régimen no hubiera podido enfrentar, dada la diversidad de las clientelas en que se sustentaba. Vistas así las cosas, y aquí vendría nuestra segunda afirmación, era necesario llevar a cabo un ejercicio fundamentalmente ideológico sobre los derechos sociales, de manera tal que a pesar de su constitucionalización, los mismos poco o nada significaran normativamente. El modo de alcanzar este objetivo fue, primeramente, sosteniendo el carácter político de la Constitución, al punto de hacerla aparecer como el mero resultado de los factores reales de poder y, posteriormente y ya de un modo más específico, sosteniendo el carácter programático de los derechos sociales. Así, por una parte se vació a la Constitución de sentido normativo, y por la otra —frente a una situación en extremo comprometida para el Estado, respecto a la política económica que hubiera significado otorgar las prestaciones a que hubiera dado lugar la consideración normativa de la Constitución—, se ahondó en el vaciamiento de los preceptos señalados. De haberse aceptado ese carácter normativo, se hubiera tenido que dejar de lado la idea de que sólo el régimen representaba a la Revolución y, por ende, sólo él era depositario de la interpretación pura de la Constitución de 1917, *i.e.* de sus decisiones políticas fundamentales. Igualmente, y salvado el obstáculo anterior, se hubieran tenido que resolver los diversos problemas funcionales a que dan lugar los derechos sociales, tales como relaciones de validez, interpretación y determinación de sentidos posibles, precisión de los medios de control de la regularidad, etcétera. Sin embargo, haber efectuado un ejercicio así, además de tener que resolver los problemas técnico-funcionales a que aludíamos, hubiera significado también dar cuenta del hecho que la Constitución no era más el reflejo homogéneo del régimen que todavía entonces se buscaba hacer prevalecer. Hoy en día, cuando la propia pluralidad política nos exige tener que reconocer la diversidad constitucional, cuando la propia pluralidad no se entiende como un factor de rechazo o segregación a las posibles interpretaciones que puedan darse sobre las normas constitucionales, se hace necesario rehacer el sentido de los derechos sociales, esta vez en clave normativa y no sólo justificatoria.