

## LA MUJER Y EL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO EL DECRETO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1974

Beatriz BERNAL GÓMEZ

SUMARIO: 1. *El cuestionamiento.* 2. *El ámbito jurídico internacional.* 3. *El Año Internacional de la Mujer y la Conferencia Mundial.* 4. *El decreto que reforma el texto constitucional.* 5. *Conclusión.*

### 1. EL CUESTIONAMIENTO

El 27 de diciembre de 1974, cuatro días antes de que comenzara el Año Internacional de la Mujer, el Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, expidió dos decretos relativos a la igualdad jurídica de la mujer, que reformaron y adicionaron tres códigos, cuatro leyes y la propia Constitución de la República. Los decretos entraron en vigor el último día del año. De esta manera, México se ponía “en situación” para ser la ciudad sede de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer.

Esta ponencia versa sobre uno de esos dos decretos, el que establece la reforma constitucional —criticado por unos y soslayado por otros— con el fin de profundizar en él. En ella, trataré de dar respuesta a estas tres preguntas.

1. ¿Se trató de una reforma precipitada, “hecha en las rodillas”, o de un cambio legislativo congruente con una trayectoria histórica, nacional e internacional?

2. ¿Fue la reforma inadecuada, hecha desde arriba y divorciada de la realidad del país?

3. ¿Qué necesidades, intereses, motivaciones y presiones nacionales o internacionales la ocasionaron?

Para dar respuesta a estas preguntas, es necesario referirse un poco a la evolución de la igualdad jurídica de la mujer en el ámbito internacional y recrear los acontecimientos que culminaron con el desarrollo en México de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, pues dentro de esta coordinada espacio-temporal de este contexto (pasado internacional y futuro nacional) se produjo la promulgación de tan controvertida reforma.

## 2. EL ÁMBITO JURÍDICO INTERNACIONAL

En los albores de nuestro siglo y al estallar la Primera Guerra Mundial —por y a pesar de los movimientos sufragistas del siglo XIX—, pocos países habían otorgado derechos políticos a la mujer.<sup>1</sup>

La primera guerra trajo consigo una gran demanda de mano de obra femenina que demostró su capacidad en funciones hasta ese momento privativas del hombre. Varios Estados se hicieron conscientes de esta situación y otorgaron el voto a sus mujeres. Al finalizar la guerra, esta concesión política fue ganando terreno, y en la década de los treinta casi todos los países europeos y varios latinoamericanos se unieron a este movimiento.<sup>2</sup> México se integró tarde, otorgándole el voto a la mujer, en todo el territorio nacional, en 1953, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines.<sup>3</sup>

Estos logros se obtuvieron a través de los organismos internacionales que se desarrollaron en el presente siglo como secuela de las dos grandes guerras mundiales.

En 1945 se constituyó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), nacida jurídicamente de la famosa *Carta de San Francisco*, aunque en la realidad surgiera del sentimiento de culpabilidad de gran parte de

<sup>1</sup> Los anglosajones fueron los primeros en otorgar el voto a las mujeres. El Estado de Wyoming, en los EE.UU., lo concedió en 1869. Otros estados norteamericanos siguieron su ejemplo a fines del siglo XIX y principios del XX. También los dominios ingleses del Pacífico y varios países nórdicos: Nueva Zelanda lo otorgó en 1893, Australia en 1902, Finlandia en 1906 y Noruega en 1913. El movimiento se extendió al acabar la Primera Guerra Mundial: Inglaterra (1918), U.R.S.S. (1918), Alemania (1919), Estados Unidos (para toda la nación en 1920), España, etcétera. Vid André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ed. Ariel, 1971, p. 288. Ver también de Yolanda Frías, "México y la condición jurídica de la mujer en el Derecho Internacional" en *Condición Jurídica de la Mujer en México*, México, UNAM, 1975, p. 199 y "A mitad de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer... ¿Igualdad, Desarrollo y Paz?" *Jurídica*, núm. 12, México, 1980, pp. 167-74.

<sup>2</sup> Ecuador fue el primero, seguido por Brasil, Cuba y Uruguay. Vid. Y. Frías, *Condición Jurídica...*, ob. cit., p. 199.

<sup>3</sup> Lo había otorgado ya a nivel municipal en 1947 mediante una reforma al artículo 115 de la Constitución. El problema se había planteado desde mediados del siglo XIX. Ignacio Ramírez, El Nigromante, al discutirse el artículo 1 del proyecto constitucional de 1857, relativo a los derechos del hombre, advirtió, vehementemente, que el proyecto olvidaba los derechos sociales de la mujer. En su alegato recomendó la concesión a ésta de iguales derechos y prerrogativas que al hombre. En el Congreso Constituyente de 1917 se presentaron iniciativas en igual sentido que no prosperaron. En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Constitución para otorgar los derechos políticos a la mujer, que fue aprobada por las dos Cámaras y por las legislaturas de los estados, pero quedó sorprendentemente congelada.

los pueblos del mundo por las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial. En dicha carta se reafirmó

... La fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas. . . .<sup>4</sup>

Dicha *Carta* establecía, en su capítulo primero, la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de raza, idioma, religión, o sexo, y se complementó con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, sancionada en 1948 en igual sentido.

En 1946 la ONU creó un órgano especializado: la “Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer”, con el propósito de lograr la participación de las mujeres en el gobierno de las naciones y la posibilidad de que ejercieran todos los derechos y asumieran todos los deberes inherentes a la ciudadanía.

Este organismo no brotó “de la noche a la mañana”, ni fue una concesión gratuita otorgada por el hombre. Tuvo su antecedente mediato a lo largo de todo el siglo XIX con la lucha emancipadora de la mujer, producto de la revolución industrial, y su antecedente inmediato en la “Comisión de Estudios de la Condición Jurídica de la Mujer”, organismo dependiente de la Sociedad de Naciones (1919-47), efímera organización internacional que quedó apresada entre los dos conflictos bélicos de nuestro siglo.

Los arduos trabajos realizados por esta Comisión en aras de la igualdad política y jurídica de la mujer se vieron plasmados, después de superar grandes obstáculos, en la “Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer”, que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 1952, logrando que se hiciera obligatorio para todos los países firmantes. Esta convención establece, en sus tres primeros artículos, el derecho de las mujeres a votar, a ser elegidas y a ocupar cargos públicos sin discriminación alguna.<sup>5</sup>

A pesar de ello, por la limitación de sus objetivos (derechos políticos solamente), la mujer siguió discriminada en los ámbitos laboral, familiar y educativo y fue necesario que en noviembre de 1967 se aprobara, por unanimidad de todos los países miembros, también por la Asamblea General de la ONU, la “Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”.<sup>6</sup> Esta medida quedó complementada por tratados y pactos en igual sentido, dictados por organismos internacio-

<sup>4</sup> *Carta de San Francisco*. Ver Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, México, Ed. Porrúa, S. A., 1979, p. 381.

<sup>5</sup> Un análisis exegético de esta Convención puede verse en el trabajo ya citado de Y. Frías y contenido en la *Condición Jurídica de la Mujer en México*, op. cit., pp. 200-206.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 206-209.

nales especializados como: la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>7</sup> y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),<sup>8</sup> entre otras.

Todo lo anterior pone de relieve el interés que desde sus inicios ha prestado la ONU a la equiparación de la mujer, a través de la creación de instituciones, mecanismos y procedimientos que alienten a los Estados miembros a cumplir con sus obligaciones contraídas.<sup>9</sup>

Por otra parte, ya la situación de la mujer americana, desde la segunda década de nuestro siglo, se debatía con singular éxito en los foros regionales. Así, en 1928, y con motivo de la celebración de la “Sexta Conferencia Panamericana de La Habana”, se creó la “Comisión Interamericana de Mujeres”, primer organismo oficial intergubernamental, con el fin de asegurar la obtención de los derechos civiles y políticos de la mujer. En 1953 se convertía en un organismo especializado de la “Organización de Estados Americanos” (OEA).<sup>10</sup> Pionera en la reclamación por los derechos de la mujer en ámbitos internacionales, a esta comisión, y en general a las mujeres latinoamericanas que la integran, se debió en gran medida la creación de la “Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer”, en la ONU.

El impulso de estos organismos —después de salvar un buen número de obstáculos y dificultades— y la aprobación de estos dos documentos: *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de 1952 y *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de la Mujer* de 1967, prepararían el camino para la celebración del Año Internacional de la Mujer.

### 3. EL AÑO INTERNACIONAL DE LA MUJER Y LA CONFERENCIA MUNDIAL<sup>11</sup>

Fue con base en una iniciativa de la “Comisión Jurídica y Social de la Mujer”, que la Asamblea General de la ONU decidió declarar a 1975 como Año Internacional de la Mujer. Con este fin, en los inicios de 1974, se preparó el programa de actividades que fue sometido al

<sup>7</sup> Igualdad en el salario (1951); trabajo nocturno de mujeres (1951); protección de la maternidad (1955); seguridad social (1964) y otros.

<sup>8</sup> Igualdad en la educación (1960).

<sup>9</sup> Vid. Y. Frías, *Condición jurídica... op. cit.*, p. 209.

<sup>10</sup> En el pacto de la OEA de 1948 se recogieron los ideales que en el sentido de igualdad de sexos habían sido propuestos en las Quinta, Sexta, Séptima y Octava Conferencias Panamericanas. En la Conferencia de Bogotá de 1948 se elaboraron dos convenciones en tal sentido: una sobre derechos civiles y otra sobre derechos políticos. Vid. Y. Frías, *Condición jurídica... ob. cit.*, p. 200.

<sup>11</sup> La información sobre el Año Internacional de la Mujer y la Conferencia Mundial quedó contenida en *México 75*, publicación mensual del Programa de México y fue posteriormente recopilada en un tomo que recibió el mismo nombre.

Consejo Económico y Social de la ONU. Éste lo aprobó en la primavera de ese mismo año, y pidió a su secretario general que convocara a un evento que sirviera de “colofón” para medir los objetivos logrados en los distintos países, y programar un plan a seguir para el futuro: “La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer”.

El año se inició con sucesivos pronunciamientos en todos los países miembros de la ONU. Unidos a éstos, se realizaron una serie de programas y actividades con el fin de lograr los objetivos del año. Éstos eran: 1. promover la igualdad de la mujer, 2. integrarla al desarrollo y 3. reconocer la importancia de su contribución al fortalecimiento de las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados y el mantenimiento de la paz mundial. Estos objetivos quedaron perfectamente compendiados en el lema que caracterizó el programa de México, país anfitrión en la Conferencia Mundial: “Igualdad, desarrollo y paz”.<sup>12</sup>

Centenares de palomas blancas sobre un fondo rosa mexicano (logotipo del programa de México), y decenas de banderas multicolores que representaban a casi todos los países del mundo, sirvieron de marco a la inauguración de la Conferencia en el gimnasio “Juan de la Barrera” de la ciudad de México. Dentro de él, miles de hombres y mujeres de todo el mundo se congregaron para iniciar el acto más importante del Año Internacional de la Mujer.<sup>13</sup>

Paralela a la Conferencia se llevó a cabo la Tribuna Mundial.<sup>14</sup> La solemnidad de la Conferencia Mundial contrastó con la informalidad de la Tribuna, donde mujeres de todos los países, razas, religiones, ideologías y condiciones económicas y sociales diferentes expresaron con efusión sus opiniones, entre cantos regionales y música de mariachi. El orden y programación de las sesiones de la Conferencia en la Plaza de las Tres Culturas, contrastó también con el desorden, las peleas y el desaliño de las sesiones de la Tribuna.

Otros eventos paralelos de esos días fueron el Seminario sobre la Mujer y el Desarrollo, y el Encuentro Mundial de Periodistas.

Resultados de la Conferencia fueron: la *Declaración México 75*, que contenía una enumeración de principios básicos de carácter filosófico;

<sup>12</sup> La Conferencia Mundial se realizó en Tlatelolco, del 19 de junio al 2 de julio de 1975.

<sup>13</sup> El discurso inaugural estuvo a cargo del entonces presidente de la República Luis Echeverría Álvarez. Le sucedieron en el uso de la palabra la señora Helve Sipila, designada por la ONU como secretaria general del Año Internacional de la Mujer y el licenciado Pedro Ojeda Paullada, coordinador del Año Internacional de la Mujer en México y presidente de la Conferencia Mundial, en esa época Procurador General de la República. No dejó de sorprender el hecho de que el evento más importante del Año Internacional de la Mujer estuviera presidido por un hombre.

<sup>14</sup> Presidida por la señora Mildred E. Persinger e inaugurada por María Esther Zuno, esposa del primer mandatario.

el *Plan de Acción Mundial*, programa que establecía los mecanismos para lograr los objetivos del año, y una serie de declaraciones específicas, entre las que destacaron las referentes a: la prevención de la prostitución, a la protección de la salud de la mujer y el niño, a la planificación de la familia, a la integración de la mujer en el proceso de desarrollo, y a la educación y capacitación de la mujer en todos los niveles. En la *Declaración México 75* y en varias de las resoluciones específicas, quedaron plasmadas las fuentes de la lucha para la eliminación del colonialismo, el neocolonialismo, el imperialismo, la dominación y ocupación extranjeras, el *apartheid*, el sionismo, la discriminación racial, y la adquisición de territorios mediante la fuerza.<sup>15</sup>

La Tribuna cargó con todas las críticas y burlas de la prensa nacional e internacional. El último día de sesiones —no hubo clausura formal— se oían críticas de las delegadas que no estaban de acuerdo con el cariz político que tomó la reunión. Hubo gritos, peleas y sombrerazos, y se protestó por la manera violenta en que, en ocasiones, se trataron de desvirtuar los objetivos de la misma. La prensa habló de excesiva emoción, inestabilidad, histerismo y falta de criterio, epítetos que por milenios se han endilgado a la condición femenina.

En ambos eventos se oyeron voces que no estaban satisfechas con el tono que habían tomado las sesiones, sobre todo de delegadas de los países altamente desarrollados, que querían limitarse a temas eminentemente feministas. Como contrapunto, las representantes tercermundistas apoyaron con entusiasmo las resoluciones con implicaciones políticas. Y la fuerza numérica inclinó la balanza a su favor. Sin embargo, se sacrificó en parte el objetivo fundamental, y muchas mujeres se vieron manipuladas por intereses ajenos a la lucha por sus derechos. A pesar de esto, la Conferencia Mundial logró, no sólo concientizar a la población mundial sobre la necesidad de equiparar a la mujer con el hombre en los aspectos jurídicos y políticos, e integrarla al desarrollo, sino también hacer patentes los problemas de los países tercermundistas.<sup>16</sup> Figura central, no sólo en estos acontecimientos, sino durante todo el mandato de su marido, por la labor realizada en pro de la mujer, del niño y la familia, fue sin lugar a dudas, María Esther Zuno, esposa del primer mandatario.

El año culminó con una sesión en Nueva York, donde la Asamblea General de la ONU adoptó —en mayor o menor medida— las resoluciones obtenidas en México.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> La *Declaración México 75*, el *Plan de Acción Mundial* y las declaraciones específicas pueden consultarse en el Centro de Documentación de la Mujer. Ver nota 20.

<sup>16</sup> De esta forma se avalaba también la *Carta de los Derechos y Deberes de los Estados*, principal “caballito de batalla” de la política internacional del presidente Echeverría.

<sup>17</sup> Éstas fueron: 1. Aprobación de la *Declaración México 75*. 2. Aprobación

Las bases, por consiguiente, quedaron sentadas para la labor que debería realizarse durante los próximos años.

El balance parecía positivo. Los ojos del mundo estuvieron pendientes durante todo un año sobre la mujer; la campesina, la obrera, la artesana, el ama de casa, la burguesa, la profesional, la intelectual, la mujer dirigente, tanto en los países desarrollados, como en los del tercer mundo. Se plantearon problemas, se intercambiaron vivencias y se cotejaron experiencias. Se logró convertir la Conferencia Mundial en un verdadero foro de discusión. No hubo protagonistas, no se trató de un homenaje a “mujeres de excepción”. Hombres y mujeres trabajaron juntos y lograron parte de sus objetivos inmediatos.

Un año después, a niveles nacionales y regionales se habían elaborado ya los programas e inclusive se había realizado una evaluación de los mismos por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en la ciudad de Miami. El informe presentado fue halagüeño y se pudo constatar que varios países hispanoamericanos habían elevado la igualdad de sexos a rango constitucional y reformado sus códigos y leyes con el fin de eliminar todo tipo de discriminación.

En cuanto a los niveles internacionales, ese mismo año se llevó a cabo una reunión en Ginebra, de la “Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer”, y en ella pudieron constatarse las reformas hechas a la legislación de la mayoría de los países miembros de la ONU, en igual sentido.

Por último, con un amplísimo material documental relativo a múltiples aspectos de la condición femenina, la experiencia de buen número de reuniones previas y la intervención de organismos regionales e internacionales, se llevó a cabo en julio de 1980, en Copenhague, la “Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Década de la Mujer”.

La región latinoamericana se había preparado para intervenir en ella mediante reuniones previas, organizadas por la CEPAL.<sup>18</sup> De estas reuniones se sacaron conclusiones negativas; aunque los cambios a nivel legislativo se habían dado, no se advertían modificaciones en la participación de la mujer en la vida política, económica y social, especialmente en lo que se refería a mujeres obreras y campesinas.

Otras regiones que englobaban países tercermundistas también lo habían hecho, y, por supuesto, las delegaciones de los países desarrolla-

del *Plan de Acción Mundial*. 3. Declaración del periodo 1976-1985 como Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y el Desarrollo (los primeros cinco años se dedicarían a conseguir los objetivos inmediatos, y el segundo quinquenio a lograr los fines de mediano y largo plazo del *Plan de Acción Mundial*). 4. Establecimiento de una evaluación bianual sobre los logros alcanzados por el *Plan de Acción Mundial*, que debía llevarse a cabo por especialistas de la ONU. 5. Aprobación de la sugerencia mexicana sobre los grupos de trabajo voluntario y sobre el mejoramiento de la condición de la mujer en las áreas rurales.

<sup>18</sup> Celebradas en La Habana, Cuba (1977), y Macuto, Venezuela (1979).

dos. Sin embargo, la Conferencia no obtuvo el éxito esperado y el plan de acción —con el acento ahora en la salud, la educación y el empleo— no pudo aprobarse por unanimidad.<sup>19</sup>

México, que había cerrado en 1977 las oficinas del Centro de Documentación de la Mujer,<sup>20</sup> ni siquiera cumplió con el requisito mínimo de enviar su monografía sobre la condición de la mujer en el quinquenio.<sup>21</sup>

Pero en fin, la evaluación de los resultados de la Conferencia de Copenhague rebasa los objetivos de esta comunicación y alarga indebidamente este acépite, que tuvo solamente como finalidad enmarcar el tema central de la plática: los decretos mexicanos de 1974 —en especial el que reforma la Constitución— dentro de una coordinada espacio-temporal que sirva de referencia a su propio análisis y entendimiento.

#### 4. EL DECRETO QUE REFORMA EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Dentro de este contexto nacional e internacional, Luis Echeverría Álvarez presentó ante la H. Cámara de Diputados, el 18 de septiembre de 1974, una iniciativa de reforma constitucional que contenía la creación de un nuevo artículo (el 4) y reformaba los artículos 5, 30 y 123 de la Constitución vigente. El Congreso, y en su momento las legislaturas de los estados, actuando como Constituyente Permanente, la aprobaron el 22 de diciembre del mismo año. El Decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 del mismo mes. Su promulgación no constituía una sorpresa, el presidente lo había anunciado ya en el informe de gobierno del anterior 1º de septiembre.

Con el análisis de la iniciativa presidencial de este Decreto pretendo dar respuesta al tercero de mis cuestionamientos iniciales.

¿Qué necesidades, intereses, motivaciones y presiones nacionales o internacionales llevaron al presidente a promover esta reforma?

La exposición de motivos de la iniciativa lo expone claramente:

... La revolución mexicana promovió la intervención solidaria de la mujer

<sup>19</sup> Una evaluación de la Conferencia de Copenhague puede verse en la revista *FEM*, volumen IV, núm. 15.

<sup>20</sup> Este fue creado en 1975 por varios grupos feministas, unido al Programa de México del Año Internacional de la Mujer; era por consiguiente semioficial. Se cerró en 1977 y la documentación pasó a dichos grupos. En abril de 1981 se reabrió, ahora oficialmente, cuando se creó el Programa de la Mujer, dependiente del Consejo Nacional de Población, institución adscrita a la Secretaría de Gobernación. Recientemente se suprimió el Programa de la Mujer, y aunque el Centro de Documentación sigue funcionando, se esperan algunas reformas respecto a él.

<sup>21</sup> Para los trabajos preparatorios en México de la Conferencia de Copenhague, ver Yolanda Frías, "A la mitad de la década...", *ob. cit.*, por todo él.

al proceso político, de manera que aquélla participase, con libertad y responsabilidad, al lado del varón, en la toma de las grandes decisiones nacionales. Para ello, se reformó el artículo 34 de la Constitución General de la República en 1953 a fin de conceder plenitud de derechos políticos a la mujer y de expresar de ese modo, la decisión popular de conceder a los mexicanos, sin distinción de sexo, la elevada calidad de ciudadano.

Reconocida la aptitud política de la mujer, la Constitución Federal conservó no obstante diversas normas proteccionistas, ciertamente justificadas en una época en que resultaba excepcional, casi insólito, que las mujeres asumieron tareas de responsabilidad social pública. Hoy día la situación general se ha modificado profundamente, y por ello, resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social.<sup>22</sup>

Se trataba pues de una reforma pretendiente congruente con la Revolución Mexicana, encarnada en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el fin de eliminar todo tipo de medidas proteccionistas y discriminatorias con respecto a la mujer.

Las afirmaciones eran apoyadas en estadísticas, correspondientes a cuatro años antes, donde se hacía patente la casi mínima intervención de la mujer en la producción y en la educación media superior.<sup>23</sup>

Recalcaba además la iniciativa la necesidad de que la mujer se integrara al proceso productivo del país. Así, decía:

...Las condiciones económicas de México reclaman la participación de la mujer en las actividades productivas, en la creación de la riqueza y de las nuevas fuentes de trabajo e ingreso para la familia mexicana.<sup>24</sup>

Establecía también la íntima relación entre dos factores: esto es, edu-

<sup>22</sup> Ver *Los Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa, S. A., 1979, t. IX, p. 18.

<sup>23</sup> La iniciativa dice: "Estas afirmaciones se apoyan en hechos dignos de cuidadoso análisis. En el renglón educativo, del total de personas con catorce o más años de edad, que cuentan con la instrucción posprimaria, el 62% está integrado por varones y el 38% por mujeres. Por otra parte, del total de asistentes en 1970 —año al que se refieren estos elementos censales— a instituciones de enseñanza profesional y de posgrado, el 73% era de varones y el 27% de mujeres. No menos notable el análisis de la tasa de participación de la mujer en relación con el hombre dentro de las actividades productivas. En la ya de por sí baja población económicamente activa del país, 13 millones de personas en 1970, el 81% corresponde a los varones y sólo el 19% al sector femenino, es decir, únicamente la quinta parte de la población económicamente activa de México está compuesta por mujeres. Más significativo es aún el que las mujeres casadas sólo alcancen de un 15 a un 17% del número de las que trabajan". *Ibidem*, pp. 18-19.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 19.

cación y trabajo, enfocada a la formación de la mujer, como sujeto independiente y libre.

No sólo es indiscutible que la educación y el trabajo dignifican, sino también es incontestable que educación y trabajo son variables interdependientes, de tal manera que trabajar para educarse se complementa con la acción correlativa de educarse para trabajar. El trabajo y la educación son procesos correlativos y por lo tanto liberadores. Dar educación y trabajo a la mujer no es sólo resolver problemas económicos sino fundamentalmente formar conciencias libres.<sup>25</sup>

Hasta aquí las necesidades nacionales. . . , después explicaba el presidente las razones internacionales:

Esta nueva adición del Estado recoge, como hemos dicho, precisos planteamientos populares y coincide además con un vasto movimiento internacional. Cabe recordar en efecto, las recomendaciones igualitarias que la Organización de las Naciones Unidas formuló en 1967 a través de la "Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la mujer" así como la proclamación de 1975 como "Año Internacional de la Mujer", oportunidad diseñada para intensificar la acción tendiente a promover la igualdad entre éstas y el varón y a lograr una plena integración en los esfuerzos conducentes al desarrollo.<sup>26</sup>

Y hacía también mención a la *Conferencia Mundial de Población*, celebrada en Bucarest en ese mismo año y a la *Declaración de la ONU* suscrita en Teherán en 1968, relativas a la planificación familiar y a la necesidad de una estructurada política demográfica.<sup>27</sup>

Con dichos fundamentos, el ejecutivo justificaba la creación de este nuevo artículo y su inserción en la Carta Magna. La finalidad era pues doble: por un lado explicitar la igualdad de derechos entre los sexos a través de una norma expresa y, por otro, declarar la política estatal con respecto a la planeación familiar.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Con este nuevo artículo se abarcan tres aspectos, quizás dos de ellos contemplados, pero ninguno explicitado con anterioridad en la *Constitución*; éstos son: a) la igualdad del hombre y la mujer; b) la protec-

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 21.

ción legal de la familia y c) el derecho del individuo de controlar libre e infomadamente la procreación. Los tres pronunciamientos corresponden a la categoría de los derechos sociales, los cuales ocupan un espacio cada vez más amplio en la tradición constitucional y en el sistema normativo mexicano.<sup>28</sup>

Entiendo por derecho social, aquel que corresponde al individuo como parte de una agrupación determinada. Éste implica para las autoridades una obligación activa de crear las condiciones necesarias para su ejercicio. Se distingue así del derecho estrictamente individual, que otorga una esfera de libertad para el gobernado, e implica una obligación pasiva para el Estado de respetarla. Ambos, el individual y el social, consagrados constitucionalmente, se encuentran entrelazados y contemplan dos dimensiones de la persona humana; como tal y como miembro de una determinada agrupación. Como antecedente dice Ignacio Burgoa,<sup>29</sup> no se contradicen, sino que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea.

De esto se deriva que, aunque la igualdad ante la ley sea una garantía individual, se haya interpretado que el principio contenido en el artículo 4º de la igualdad de sexos, lleve una connotación de garantía social. ¿Por qué?, porque a pesar de las disposiciones de la Carta Magna que establecen el principio de igualdad, la mujer recibió un tratamiento proteccionista y por lo tanto discriminatorio en la legislación mexicana. Así, el precepto comentado no sólo lleva implícito el reconocimiento de la preexistencia de tales normas y prácticas discriminatorias, sino también, lo que es más importante, consagra la decisión política de eliminarlas y el compromiso que con este fin asume la sociedad y el Estado.

Es por eso que, conjuntamente a la redacción de este nuevo artículo, se introdujeron cambios en otros textos constitucionales y se formaron, por otro decreto de la misma fecha, cuatro códigos y tres leyes con vistas a eliminar toda sombra de discriminación hacia la mujer en el ámbito jurídico.

Si así lo aprueba esta representación nacional —dice el presidente en su

<sup>28</sup> México, como bien es sabido, es pionero en lo que hoy se denomina el “constitucionalismo social”. Éste se inició en nuestro país cuando se elevaron a rango constitucional las disposiciones protectoras de los grupos sociales, particularmente de los trabajadores y de los campesinos, en la Constitución de 1917, y ha ido evolucionando paulatinamente hacia la ampliación de las garantías sociales, lo cual debe conducirnos, más tarde o más temprano, a un verdadero Estado social. Ver, de Héctor Fix Zamudio, “Del Derecho constitucional a la justicia en el Derecho mexicano”, *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*, México, Manuel Porrúa, S. A., 1979, t. I, pp. 291-292.

<sup>29</sup> *Las garantías individuales*, México, Ed. Porrúa, S. A., 1981, pp. 684-689. Ver también H. Fix Zamudio, *ob. cit.*, pp. 292-293.

iniciativa— el contenido de las adiciones y reformas que ahora solicito, habrá de sumarse al equilibrio que el sistema constitucional mexicano encontró al asegurar las libertades individuales y las garantías sociales.<sup>30</sup>

Yo creo que con este cambio constitucional el presidente pretendió —haciéndose eco de las demandas de grupos feministas,<sup>31</sup> quizás impulsado también por su esposa, y sin lugar a dudas presionado por la Conferencia Mundial que se llevaría a cabo en México unos meses después— poner al país entre los más avanzados en materia legislativa con respecto a la igualdad de derechos entre los sexos.

Consciente estaba de que la realidad del país distaba en gran medida de sus deseos y buenas intenciones; pero creo que sinceramente pensó, si no cambiarla totalmente —hubiera sido utópico—, por lo menos dar los primeros pasos para modificarla a través de una reforma legislativa, hecha desde arriba, desde la cabeza, desde el vértice mismo de la jerarquía normativa: la *Constitución*. Así, dice el jefe del ejecutivo:

La elevación a norma constitucional de la iniciativa presentada, servirá de pauta para modificar las leyes secundarias, federales y locales, que incluyen para las mujeres modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufren en la vida familiar y colectiva.<sup>32</sup>

El medio para lograr todo lo anterior, con el fin de provocar un cambio social al respecto, era para el presidente Echeverría, como para muchos políticos mexicanos, reformar la Constitución, ese mito-ley que caracteriza nuestro mundo contemporáneo y que quizás se hace más acentuado en nuestro país.

De esta manera —continúa— se ratifica la capacidad del sistema constitucional mexicano para acelerar el ritmo del progreso y promover grandes transformaciones sociales.<sup>33</sup>

La Constitución es vista, por lo tanto, no sólo como norma, sino como programa, como factor de cambio social; como destino final.

Con el artículo 4 —termina— se trata de fortalecer la construcción de una sociedad justa formada por hombres y mujeres solidarios; lograr un sistema de vida en condiciones abiertas y desprovisto de determinismos y sujeciones aberrantes. Con este esfuerzo seguirá México construyendo su

<sup>30</sup> *Los Derechos del Pueblo Mexicano...*, *ob. cit.*, p. 19.

<sup>31</sup> Esta iniciativa —dice el presidente— hace explícita una decisión de humanismo y solidaridad y recoge una demanda precisa e inequívoca de las mujeres. *Ibidem*, p. 20.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 19.

destino, poniendo bases sólidas y justicieras a su desarrollo y cumpliendo sus compromisos internos e internacionales.<sup>34</sup>

Ahora bien, ¿qué efecto tuvo la creación de este artículo en la doctrina constitucional mexicana?

En el ambiente de fiesta del Año Internacional y de la Conferencia Mundial fue poco cuestionada por nuestros tratadistas. Sólo algunos escritos aparecieron en la prensa criticando la redacción del texto o alabando *in totu* la medida.

Posteriormente pocos trabajos se han hecho al respecto. En México, la rama del derecho constitucional es cultivada casi en un cien por ciento de hombres. Éstos asumieron tres actitudes; o siguieron la política oficial y estuvieron de acuerdo con el texto sin entrar al problema de fondo, o demostraron el poco interés que les despertó y soslayaron el problema. Otros criticaron acervadamente el Decreto, tanto en la forma como en el fondo.

Además, pocas juristas mujeres escribieron sobre la cuestión, en contraste con los análisis que los civilistas (ellos y ellas) hicieron a las reformas derivadas de la igualdad de sexos en materia civil.

Las principales voces críticas partieron de la doctrina conservadora, Ignacio Burgoa y Ramón Sánchez Medal, principalmente.

Con respecto al primer párrafo del artículo 4, Burgoa y Sánchez Medal adujeron que la igualdad entre hombres y mujeres existía en México desde tiempo atrás, con lo que su proclamación en la Ley Fundamental resultaba innecesaria. Desde un punto de vista civil, político, administrativo y cultural (*sic*) —expresa Burgoa— la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón.<sup>35</sup> Admite, claro está, la preexistencia de una legislación proteccionista sobre todo en materia laboral y penal, con base en las diferencias de carácter psicossomático entre los sexos y considera que éstas jamás deben ser desatendidas por el orden jurídico.

Concluye diciendo que:

La declaración dogmática que contiene el artículo 4 constitucional en el sentido de que el varón y la mujer “son iguales ante la ley”, es contraria a la condición natural de las personas pertenecientes a ambos sexos, pues como se acaba de demostrar (*sic*) la igualdad legal absoluta entre ellas no puede jamás existir.<sup>36</sup>

Jorge Carpizo, representante de los constitucionalistas más progresis-

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>35</sup> I. Burgoa, *ob. cit.*, p. 270.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 271.

tas, considera, refiriéndose a la reforma constitucional comentada, que el artículo 34 establecía ya la igualdad de sexos. Este artículo expresaba que eran ciudadanos de la República todos los mexicanos que reunieran determinados requisitos (edad y modo honesto de vivir). El texto había sido interpretado restrictivamente en detrimento de la mujer, que debió quedar incluida en “todos los mexicanos”.

Por eso, por la interpretación restrictiva, se reformó el artículo 34 de la Constitución en 1953, aclarando quiénes eran los ciudadanos y sustituyendo la frase “Son ciudadanos de la República todos...” por “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que...” En resumen, se explicitó en el texto constitucional lo ya contenido, pero violado y mal interpretado, con respecto a la igualdad de sexos.<sup>37</sup>

Ahora bien, fuera necesaria o no dicha explicitación, lo cierto es que la contundente afirmación de igualdad con que se inicia este nuevo artículo sirvió de base para una serie de importantes enmiendas que sufrieron la Constitución y la legislación secundaria, sobre todo en materia civil y laboral.

El segundo enunciado del artículo 4 que establece la protección legal de la familia fue poco discutido. Con motivo de la celebración del Año Internacional del Niño en 1980 se complementó con otra adición a la Constitución que establece:

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud mental y física. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas.<sup>38</sup>

A principios de 1983 se añadieron a este artículo dos nuevos párrafos que establecieron los derechos a la protección de la salud y a la vivienda.<sup>39</sup> Éstos dicen:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución,

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La

<sup>37</sup> Con esta reforma de carácter gramatical se deseó detener la violación que se venía realizando como consecuencia de dicha interpretación restrictiva. Después de la reforma, el artículo 34 vino a decir lo mismo que antes, pero explicitado en el texto constitucional. Ver Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México UNAM, 1980, p. 305.

<sup>38</sup> Esta nueva reforma se promovió por iniciativa presidencial del 28 de noviembre de 1979.

<sup>39</sup> La protección de la salud, el 3 de febrero de 1983.

Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Con estas adiciones, el Estado no sólo estableció la obligación de la paternidad responsable, contenida ya en la reforma echeverrista, sino también la de proporcionar a hombres y mujeres la información adecuada para la planificación familiar, comprometiéndose, a través de sus instituciones y de su orden jurídico, a tutelar la familia en su salud y en su vivienda, así como a proporcionarle los medios para cumplir con sus más altas finalidades.

Varias garantías sociales más, así como un ejemplo de lo antes dicho sobre la concepción de la Constitución como programa e ideal de vida social.

Vuelvo ahora a la reforma de 1974 y a su interpretación doctrinal.

El enunciado más comentado por los constitucionalistas mexicanos, de una u otra postura, fue el tercero, relativo a la planeación familiar y contenido en el segundo párrafo del artículo 4. Recordemos el texto:

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

¿Se pretendió establecer con él una política demográfica para el país? Veamos la opinión de la doctrina. Dice Diego Valadés:<sup>40</sup>

Esta disposición constitucional fue el resultado de múltiples presiones de carácter político en el sentido de que el Estado adoptara un criterio definido en el orden de la política demográfica. La tasa de incremento demográfico en México ha figurado en las últimas décadas entre las más elevadas del mundo. Los problemas de carácter social, cultural, sanitario, económico y aun político que resultaban de un crecimiento desordenado e incluso superior a la tasa de crecimiento nacional bruto, habían venido siendo diferidos en cuanto a su examen y solución durante mucho tiempo.

¿Se pensó entonces en establecer la obligación a toda persona de procrear con información y sentido de responsabilidad con el fin de controlar la natalidad?<sup>41</sup>

Resulta difícil de creer. La obligación de informarse para procrear y el sentido de responsabilidad en quien procrea no se logran a través de una disposición legal. Responden a medidas educacionales en pri-

<sup>40</sup> "La Constitución reformada", en *Los Derechos del Pueblo Mexicano...*, ob. cit., t. XII, p. 44.

<sup>41</sup> En este sentido, Gloria Caballero y Emilio Rabasa comentan el artículo 4 en *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados, México, 1982, páginas 27-29.

mer término y a campañas publicitarias, en segundo, que lenta y paulatinamente logren cambiar la mentalidad de los integrantes de la sociedad. Por consiguiente, el establecimiento de esta obligación en la Carta Magna quedó más que nada en una “llamada de atención” de la ley sobre la responsabilidad que la pareja tiene cuando da vida a un ser humano. Otra vez la Constitución como ideal, ahora de vida y de conducta humana.

La confusa y ambigua redacción del párrafo segundo del susodicho artículo provocó la crítica y la burla de los constitucionalistas conservadores.

Ignacio Burgoa dijo que la decisión que el hombre y la mujer tomaran con respecto al número y espaciamiento de los hijos que deseaban tener, entrañaba una determinación sobre la realización o la abstención de actos meramente fisiológicos, aunque, eso sí, con proyección familiar y social. En esa línea de pensamiento consideró que era absurdo que la Ley Fundamental del país estableciera, como garantía individual, la libertad o no de copular cuando ambos, hombres y mujeres, lo estimaran conveniente.<sup>42</sup>

La mera repetición normativa de lo que el hombre y la mujer pueden hacer desde el punto de vista físico y mental —agregó— no representa ninguna garantía en puridad jurídica. La Constitución, en lo que atañe al régimen de garantías individuales que instituye, no debe prescribir, como no prescribe, lo que los gobernados puedan hacer, sino lo que las autoridades estatales no deben hacer o dejar de hacer en su detrimento.<sup>43</sup>

Además, Burgoa propuso que, en caso de admitir —que no admite— la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la libre procreación, el texto se debería haber redactado en los siguientes términos:

No se podrá impedir a nadie el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos.<sup>44</sup>

En resumen, el autor considera que se incluyó indebidamente este párrafo en el título correspondiente a las garantías individuales en nuestra Ley Suprema y que constituyó una “inútil normación jurídica de comportamientos meramente emotivos y eróticos entre el varón y la mujer”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> “En puntual secuencia lógica —añade Burgoa— y conforme al propósito que animó la declaración que comentamos, la Constitución debería también prescribir la libertad para comer y vestir, conforme a los deseos de los gobernados, lo cual sería risible”. I. Burgoa, *ob. cit.*, p. 271.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 272.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 272.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 272-273.

Considero que la redacción propuesta por Burgoa es más adecuada y estoy en parte de acuerdo con él en lo relativo a la inutilidad de este enunciado. No porque considere que el mismo se refiere a comportamientos emotivos o eróticos —no hay que olvidar que este párrafo pretende dar las directrices de una política demográfica— sino porque carece de operatividad, si no va seguido de una política demográfica implementada a través de una efectiva legislación secundaria.

Ramón Sánchez Medal, especialista en derecho de familia, interpretó que se pretendía intervenir en el ámbito de la vida íntima de los cónyuges, además de suprimir el débito conyugal, y de proclamar la libertad de las relaciones sexuales extramatrimoniales.<sup>46</sup>

Este autor se proclama partidario del débito conyugal que define como: obligación que tiene cada uno de los esposos de atender a la solicitud del otro cuando le pida la realización del acto propio de la generación,<sup>47</sup> y lo considera como propiedad esencial del matrimonio, siguiendo la tradicional doctrina canónica. Con base en este presupuesto, no es de extrañar que la reforma al artículo 162 del Código Civil derivada del nuevo artículo 4 le provocara el siguiente comentario:

De acuerdo con estas ideas, que son al fin las reflexiones del sentido común, es evidente que la doble adición al artículo 162 del Código Civil,<sup>48</sup> amerita dos importantes observaciones: primeramente, se introduce el legislador al terreno de lo moral que no está bajo su cuidado directo; y segundo, dicha intromisión es para contrariar dos principios éticos, porque proclama la más irrestricta libertad en las relaciones sexuales y porque lo que es más grave todavía, trastoca las finalidades esenciales del matrimonio al desconocer el “débito conyugal”, ya que conforme a la innovación legal de que se trata, basta que uno de los cónyuges no quiera realizar el acto conyugal o no lo quiera consumir en las condiciones aptas para la generación, para que no se justifique la pretensión del otro cónyuge.<sup>49</sup>

Y concluye diciendo que:

... antes y después de esta reforma legislativa, en la conciencia de los consortes debe prevalecer la norma moral a que están sujetos los mismos cónyuges y no esperar las reglas para intimidades de alcoba que apruebe el Congreso de la Unión.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Ramón Sánchez Medal, *Los grandes cambios en el Derecho de familia en México*, México, Ed. Porrúa, 1979, pp. 52-56.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>48</sup> Al artículo 162 se le adicionaron dos párrafos que dicen: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Por lo que toca al matrimonio, este derecho será ejercido de común acuerdo por los cónyuges”.

<sup>49</sup> R. Sánchez Medal, *ob. cit.*, p. 55.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 56.

No estoy de acuerdo con el profesor Sánchez Meda. Primero, porque históricamente el débito conyugal había quedado suprimido en México desde el siglo XIX al secularizarse el matrimonio.<sup>51</sup> Subsistió, eso sí, el deber de cohabitación, que el mismo autor define y distingue del débito conyugal. Segundo, porque considero que la realización del acto sexual es decisión conjunta y voluntaria de la pareja. No creo que con ello se infrinjan principios éticos, aunque sí creo que la legislación secundaria —en este caso el Código Civil— es omisa en los efectos jurídicos que puede producir el desacuerdo de ambas voluntades.<sup>52</sup>

Creo, en resumen, que estas críticas fueron hasta cierto punto prejuzgadas, pero sin duda provocadas por la desafortunada redacción del párrafo comentado, tanto del artículo 4 de la Constitución, como del artículo 162 del Código Civil.

Cabría ahora preguntarse cuáles fueron las causas sociales y políticas que provocaron la inserción de tan controvertido enunciado, en este nuevo artículo del texto constitucional. He aquí mi opinión.<sup>53</sup>

Desde los comienzos del sexenio del presidente Echeverría, se puso de manifiesto un gran interés por los asuntos inherentes a la explosión demográfica en México. Esto no era de extrañar, pues se trataba de un problema candente desde la década anterior, tanto a niveles internacionales, que afectaba sobre todo a los países tercermundistas.

En esa época, naciones de alto índice de crecimiento poblacional, como China e India, establecieron oficialmente severas medidas para controlar dicho crecimiento. Estaba pues sensibilizado el medio social, externo e interno, para establecer políticas de este tipo.

Dentro de este contexto, y en los años previos a 1974, pudo notarse en la prensa mexicana una grave preocupación por estas cuestiones. Las declaraciones de los “sectores vivos” de la población proliferaban en pro y en contra del establecimiento de una severa política demográfica por parte del Estado. Era también el momento adecuado para que se tomaran medidas de ese tipo; el país lo necesitaba urgentemente por el alto índice de crecimiento poblacional. Existía pues una conciencia general de que había que hacer algo al respecto, pero se debatía sobre el alcance de las medidas a tomar y sobre la implementación de la política a seguir.<sup>54</sup> En contra de un control impositivo de la natalidad se

<sup>51</sup> Por la *Ley de matrimonio civil* de 1859, una de las *Leyes de Reforma* de Benito Juárez.

<sup>52</sup> Habría que preguntarse si la negativa de uno de los cónyuges a realizar el acto sexual, con o sin fines de procreación, tipificaría una casual más de divorcio, y si esto ameritaría una reforma al artículo 267 del Código Civil.

<sup>53</sup> Esta versión surgió de las pláticas que sustenté con varios de los constitucionalistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en especial con Jorge Madrazo.

<sup>54</sup> Acorde con esta política se reformó la *Ley General de Población* el 11 de diciembre de 1973 y se estableció una campaña de planificación familiar orga-

manifestaron los sectores conservadores, la Iglesia (y no hay que olvidar que la Iglesia conserva, a pesar de las leyes de secularización, gran fuerza social y política en nuestro país), la clase alta y el amplio sector de la clase media. Ante esta situación, ¿cómo solucionó el gobierno mexicano el problema que se le planteaba? Esto es, ¿cómo resolvió la aparente contradicción de tener en cuenta por un lado los intereses de amplios e importantes sectores de la población que se habían manifestado en contra del control natal y por otro dar pasos definitivos para el establecimiento de un sistema necesario al respecto? Lo hizo, creo yo, añadiendo el enunciado de la planificación familiar al artículo 4 cuya *ratio iuris* era la igualdad de los sexos. No hay que olvidar que ambas son materias íntimamente ligadas entre sí. Uno de los presupuestos del control de la natalidad se basa en el respeto al derecho de la mujer a tener una maternidad voluntaria y consciente. Ahora bien, para ello, tuvo que llegar a una solución de compromiso. Ésta consistió en elevar a rango constitucional el derecho a la procreación como una garantía personal, tal como había quedado asentado en la Declaración de la ONU suscrita en Teherán en 1968.<sup>55</sup> De esta manera el Estado pretendió establecer una política de control demográfico, pero también garantizó constitucionalmente la libre procreación, tranquilizando así a los grupos que se habían manifestado en su contra.

La Constitución fue utilizada así, no sólo como punto de partida del establecimiento de una política demográfica, necesaria y urgente para el país, sino también como medio de acallar protestas y dudas sobre temidas, posibles y futuras medidas coercitivas de control de la natalidad y, quizás, como factor limitante de ellas.

Toca ahora analizar los otros artículos reformados. La incorporación del artículo 4 dio lugar a que se reformaran también los artículos 5, 30 y 123 de la Constitución.

La adición del artículo 5 que consagra la libertad de trabajo no despertó mayor debate, y fue aprobado por ambas cámaras dentro del conjunto de adiciones y reformas incluidas en la iniciativa del presidente Echeverría. La razón, sólo se trataba de agregar el contenido del anterior artículo 4 al artículo 5, que regulaba la misma temática. Así se expresó en la iniciativa:

Se propone que el vigente (artículo 4) se agregue al actual artículo 5 de modo que ambos, consolidados en una sola norma, establezcan en el

nizada por el Consejo Nacional de Población, que, dicho sea de paso, produjo aceptables resultados, pues según cifras oficiales bajó el índice de población del 3.5 al 2.7% anual.

<sup>55</sup> Esta declaración establecía que: "... este derecho fundamental implica libertad, responsabilidad e información compartida entre hombres y mujeres".

plano supremo de nuestra Ley Fundamental la libertad de trabajo y algunas de las condiciones en que éste debe prestarse.<sup>56</sup>

Como resultado de la reforma, sólo se apreció un cambio terminológico en dos de los párrafos de este artículo. Se sustituyó la palabra “hombre” por la palabra “persona”, con el fin de reforzar el principio de igualdad de sexos que fue la *ratio legis* de la misma. El cambio resultó acertado al dejar en un solo precepto los aspectos relativos a la libertad de trabajo de la primera parte de la Constitución.

El artículo 30 fue reformado en la fracción II del inciso *b*. Este artículo regula las formas para adquirir la nacionalidad mexicana. El texto original de 1917 fue reformado en 1934. A partir de entonces estableció que serían mexicanos por nacimiento los nacidos en el extranjero de padres mexicanos, o de padre mexicano y madre extranjera o de madre mexicana y padre desconocido. Estableció también que eran mexicanas por naturalización las mujeres extranjeras que hubieran contraído matrimonio con mexicanos. Esta reforma, como puede verse claramente, dio lugar a un tratamiento desigual entre los hombres y mujeres mexicanos.

En efecto —dice Diego Valadés—<sup>57</sup> establecer que la filiación paterna permitía adquirir la nacionalidad mexicana y no admitirlo en el caso de la mujer, representaba una inequívoca muestra de desigualdad que pugnaba con el orden constitucional.

Para reparar este error hubo necesidad de dos reformas: La primera del 26 de diciembre de 1969 que modificó la fracción II del artículo 30, inciso *a*, de la *Constitución* relativa a la nacionalidad por nacimiento. A partir de ella, se suprimió lo de “padre desconocido” (denigrante además para la mujer y el hijo) que dejaba fuera del supuesto de la norma a los hijos de mexicanos con extranjeros. Así, la mujer transmitió la nacionalidad mexicana a todos sus hijos, independientemente de la nacionalidad del padre.

Pero quedaba todavía la grave omisión de la fracción II del inciso *b* relativo a la nacionalidad por naturalización. Fue el decreto que comentamos el que reparó dicha omisión estableciendo que:

Son mexicanos por naturalización:

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicana y tengan o establezcan domicilio dentro del territorio nacional.

Esta nueva redacción eliminó la situación desigual existente en la

<sup>56</sup> *México a través de sus Constituciones*, ob. cit., t. IX, p. 34.

<sup>57</sup> *Ob. cit.*, p. 66.

anterior; fue consecuencia directa de la creación del artículo 4 que estableció la igualdad ante la ley de varones y mujeres, y se complementó con las reformas que por el Decreto del mismo día, mes y año, se produjeron en la *Ley General de Población* y en la *Ley de Nacionalidad y Naturalización*.

Uno de los artículos más debatidos y por consiguiente que ha sufrido mayor cantidad de enmiendas desde su redacción original en la Constitución de 1917, es el 123. Éste regula las relaciones laborales en dos apartados, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 5 (antes 4 y 5) que como ya vimos establece la libertad de trabajo, conjuntamente con la *Ley Federal del Trabajo* (apartado A) y la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (apartado B).

Ahora sólo me interesa hacer referencia a las modificaciones que sufrió como consecuencia de la reforma de 1974.

Aunque el principio de “a igual trabajo igual salario” se encontraba establecido ya en la *Constitución* y en la *Ley Federal del Trabajo*,<sup>58</sup> existían medidas de carácter tutelar para las mujeres, y por consiguiente discriminatorias. Además, la realidad había demostrado —y sigue demostrándolo aún a pesar de la reforma— que en igualdad de circunstancias, e inclusive en situaciones desiguales a favor de la mujer, el hombre era preferido en la oferta, ascenso y promoción en el trabajo.

El mismo presidente, como ya hemos visto, lo reconocía así en su iniciativa y por ello hacía hincapié en que la mujer se integrara al proceso productivo, no sólo por razones de reconocimiento de sus derechos, sino también por la necesidad que tenía el país de contar con su fuerza de trabajo.<sup>59</sup>

A su vez, en la exposición de motivos del proyecto del decreto que reforma la legislación laboral, había dicho el jefe del ejecutivo:

La tutela de la mujer limita su campo de acción, so pretexto de que su papel se concibe más vinculado al hogar, y por lo mismo ligado más a la función reproductiva que dirigido a la complicada tarea del desarrollo.<sup>60</sup>

No hay pues duda de la intención que tenía el presidente de eliminar esta legislación proteccionista y tutelar, que correspondía, sin lugar a dudas, al paternalismo estatal imperante. Por eso, fue necesario realizar un buen número de reformas al artículo 123 para ponerlo a tono con la *satio iuris* de la iniciativa.

<sup>58</sup> *Constitución*: artículo 123, Apartado A, fracción VII, que dice: “Para trabajo igual debe corresponder igual salario, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”, *Ley Federal del Trabajo*, título I, artículo 3, t. IX.

<sup>59</sup> *México a través de sus Constituciones*, ob. cit., pp. 14-15.

<sup>60</sup> *Ibidem*, t. XI, p. 416.

En materia de derechos laborales, México se ha considerado siempre a la vanguardia, y ello es debido a los presupuestos que su *Constitución* establece desde su promulgación en 1917. No es pues de extrañar que, en los inicios de la década de los sesenta, nuestras normas contuvieran ya las recomendaciones dadas por los organismos internacionales en esta materia (principalmente la OIT, relativos a la tutela y protección de la mujer trabajadora).

Sin embargo, la declaración expresada de igualdad de los sexos se contradice aparentemente con un estatuto jurídico proteccionista. No hay que olvidar que se tutela y protege a quien por alguna razón se considera inferior. Hay implícito, por consiguiente, en toda legislación de este tipo, un sentido de discriminación.

¿Cómo conciliar entonces el principio de igualdad jurídica por razón de sexo con una legislación tutelar con respecto al trabajo de la mujer? Y en el caso específico que estamos tratando, ¿cómo conciliarlo con la intención declarada del ejecutivo de hacer entrar a la mujer en la producción con las mismas oportunidades que el hombre?

Veamos la solución que dio el legislador mexicano.

La Constitución mantuvo las medidas favorecedoras de la jornada laboral femenina e hizo tres tipos de reformas que son las siguientes:

a) Las destinadas a suprimir aquellas medidas proteccionistas que impedían a la mujer competir con el hombre en igualdad de circunstancias;

b) Las dirigidas a mantener la protección e inclusive ampliarlas con respecto a la mujer embarazada, pero no ya enfocadas a la tutela de la mujer, sino a la tutela del hijo, y

c) Las encaminadas a establecer nuevas medidas para que la mujer obtuviera, cuando era cabeza de familia, igualdad de oportunidades en la relación laboral.

Los dos últimos tipos de medidas responden más al interés del constituyente de proteger a la familia que de proteger a la mujer por ser tal.

Al primer grupo corresponden las reformas realizadas al apartado A), fracciones II y XI. A través de la primera (fracción II) se suprimió la prohibición a la mujer de prestar servicios en labores consideradas insalubres o peligrosas, así como de realizar trabajo industrial nocturno, y a través de la segunda (fracción XI) se suprimió la prohibición a la mujer de prestar servicios en horas extraordinarias.

Al segundo grupo corresponden las reformas realizadas al apartado A, fracciones V y XV y apartado B, fracción XI, inciso c. Mediante ellas se estableció que la mujer embarazada no podría realizar trabajos que exigieran un esfuerzo considerable o significaran un peligro para la salud en relación con la gestación.<sup>61</sup> En la misma línea de protección,

<sup>61</sup> Antes de la reforma, esta protección sólo se establecía durante los seis meses anteriores al parto.

se extendió la obligación del patrono de observar en la instalación de su establecimiento los preceptos legales sobre higiene, salubridad y prevención de accidentes de trabajo, no sólo destinados a proteger la salud y vida de los trabajadores en general, sino también al producto de la concepción cuando se tratara de mujeres embarazadas.

Se estableció también que las mujeres, por razón de maternidad, gozarían de un descanso de tres meses (distribuidos antes y después del parto) con salario íntegro y conservación de empleo y derechos adquiridos por la relación de trabajo.<sup>62</sup> Por último, se hizo hincapié en los servicios de guarderías y se estableció que las parturientas —cuando eran trabajadoras del Estado— deberían gozar de asistencia médica y obstétrica, de medicinas y de ayuda para la lactancia. Medidas todas éstas, como dije antes, orientadas a la protección de la familia a través del hijo y la mujer misma.

Al tercer grupo, encaminado también a la protección familiar, corresponden el Apartado A, fracción XXV y el Apartado B, fracción XXIX. En ellos se estableció que en la prestación de servicios al contratar al trabajador, ascenderlo o promoverlo, se tomarán en cuenta los conocimientos, aptitudes y antigüedad, y que en igualdad de condiciones, se elegiría a quien representase la única fuente de ingresos de la familia. Aunque no lo menciona directamente, la reforma se hizo con la finalidad de que las trabajadoras mujeres tuviesen la opción de conseguir con mayor facilidad un trabajo u obtener una mejoría económica cuando fueren sostén de la familia. Fue un paso adelante, aunque concebido sólo en aras de la protección del núcleo familiar. Y este comentario lo hago, porque creo que es frecuente que se elija a hombres menos capacitados, por el mero hecho de ser varones, lo cual redundaría, sin lugar a dudas, no sólo en perjuicio de la mujer, sino también de toda la colectividad.

Todas estas enmiendas quedaron complementadas en la legislación secundaria con las respectivas reformas a las leyes *Federal del Trabajo* y *Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, por el segundo decreto promulgado en la misma fecha.

Hasta aquí he pretendido dar a ustedes una visión general de las importantes reformas constitucionales que en 1974, y bajo la presidencia de Luis Echeverría, se llevaron a cabo en México, relativas a la igualdad jurídica por razón de sexos.

## 5. LA CONCLUSIÓN

Ha llegado pues el momento de contestar a las preguntas con que

<sup>62</sup> Antes de la reforma se limitaba a un mes después del parto en el caso del Apartado A y de uno antes y dos después en el caso del Apartado B.

inicié esta plática y de intentar resumir, en conclusiones, mi opinión con respecto a ellas.

El primer aspecto que me cuestionaba era si estas reformas habían surgido “de repente”, producto del capricho de un presidente que pretendía poner al país *ad hoc* para poder celebrar en él la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, o bien si se inscribían dentro de la trayectoria legislativa del país.

Sus críticos más acervos como Ramón Sánchez Medal opinaron que había sido producto de un capricho, aunado a una manía de legislar.<sup>63</sup> Y al hablar de la reforma que nos ocupa dice que fue un decreto precipitado y aprobado “a ciegas” unos minutos antes de que comenzara el Año Internacional de la Mujer.<sup>64</sup>

Yo creo que hay que matizar. Quizá hubo precipitación por la causa antes dicha, y que esta precipitación se tradujo en fallas de diversa índole; pero de ninguna manera puede hablarse de un cambio repentino en la política legislativa del país. Creo haber demostrado que la trayectoria histórica nacional en éste y en muchos otros aspectos que atañen a los derechos sociales ha sido y es un México, avanzado y progresista. Por otra parte, atender a las recomendaciones internacionales corresponde también a nuestra trayectoria histórica en materia de cambios legislativos. No debemos olvidar, hablando de los derechos de la mujer, que los de carácter político se le otorgaron unos meses después (1953) de que se aprobara la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* en la ONU (1952). Recordemos también que unos meses antes del Año Internacional del Niño (1980) se reformó la Constitución para que quedaran establecidos en ella sus derechos a la salud física y mental.

México se debate bien en los foros internacionales, y tiene el prurito —diría yo— de quedar bien en ellos. Por eso atiende con relativa prontitud a las recomendaciones de los organismos internacionales.

Por consiguiente, a la pregunta de si se trató de un cambio legislativo congruente con una trayectoria histórica, nacional o internacional, contestaría que sí.

El segundo cuestionamiento es más difícil de responder y requiere mayor reflexión. Repito la pregunta.

¿Fue la reforma hecha desde arriba, inadecuada y divorciada de la realidad del país?

Hecha desde arriba, creo que sí. Partió de una iniciativa presidencial, con vistas a la celebración de un magno evento —la Conferencia Mun-

<sup>63</sup> R. Sánchez Medal, *ob. cit.*, pp. 43-44, dice, parangonando a Jean Corbonnier y refiriéndose a Luis Echeverría: “hay gentes que están locas de derecho o a quienes el derecho vuelve locas” y que “si existen hombres que tienen delirio de legislar, hay otros que deliran y por añadidura legislan”. Y pone como ejemplos en México al emperador Maximiliano y al presidente Echeverría.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 46.

dial— y bajo la presión, en su momento y en las décadas que le precedieron, de grupos feministas que representaban los sectores más altos y privilegiados —y por consiguiente minoritarios— de la población femenina.<sup>65</sup> Creo que a ellas se refería el presidente cuando hablaba de “recoger una demanda precisa e inequívoca de las mujeres”, y no a la opinión de las campesinas, obreras y artesanas, aunque dijera en su iniciativa que recogía “planteamientos populares”.<sup>66</sup> Además, ya lo dije, creo que la reforma se planteó y realizó, como casi todas, desde la cabeza, lo que hizo que la igualdad quedara sancionada en la propia *Constitución*.

Por último, ¿fue inadecuada por estar divorciada de la realidad del país? A primera vista y en el nivel de los resultados inmediatos parece que sí. Siete años después de realizada, sus consecuencias parecen ser negativas, sobre todo en el ámbito del derecho civil. La elevación de la igualdad de los sexos a rango constitucional trajo como consecuencia un infinito número de reformas al artículo del Código Civil. Por ella, los cónyuges no sólo tuvieron dentro del hogar igual autoridad y consideraciones iguales, sino también la responsabilidad de la carga económica según sus posibilidades. En México, la mayoría de las mujeres carecen de la preparación y de los recursos necesarios para hacer frente al sostenimiento del hogar. Por otro lado, hay un alto grado de irresponsabilidad en los hombres con respecto a las obligaciones familiares, sobre todo en las clases populares. No es difícil concluir que medidas como éstas resultaron contraproducentes. Son frecuentes ahora las quejas ante los jueces de lo familiar por el incumplimiento de las obligaciones alimenticias por parte de los maridos, que ahora se sienten reforzados para no cumplir, por un sancionamiento legal.<sup>67</sup>

Sin embargo, quiero creer que atravesamos un periodo de transición, de adecuación de la norma a la realidad. Y aunque peque de exagerado optimismo, pienso que la situación tendrá que cambiar. Es más, que está cambiando ya, aunque a paso lento y paulatino.

Quiero creer que la reforma constitucional fue el punto de partida de una toma de conciencia de las mujeres mexicanas con respecto a su posible y factible intervención en la vida económica, cultural y política de su patria. Quizá se cumpliría así con las características de nuestra Carta Magna de rebasar la norma para convertirse en programa, en ideal de vida social, en destino.

<sup>65</sup> Fueron mujeres profesionistas, políticas, universitarias, ejecutivas e intelectuales quienes en mayor medida la impulsaron.

<sup>66</sup> Ver nota 31.

<sup>67</sup> Como dijo Clementina Gil de Lester en una conferencia sobre justicia familiar dictada en el Museo Universitario de Ciencias y Artes (enero 20 de 1982): “La reforma de 1974 estableció la igualdad de la mujer y el varón, lo que resulta loable sólo a nivel conceptual, sobre todo cuando se afectan intereses de tanta jerarquía, como la familia y el bienestar de los hijos.”