

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL*

Celebro que los organizadores de este encuentro también celebren, a su turno, la Constitución general de la República. Han pasado ochenta años desde la promulgación de este libro fundamental de los mexicanos, un libro que no ha sido gratuito. Y en ochenta años pasan muchas cosas. Por ejemplo, algunos virajes de fondo, ciertos progresos, varias afirmaciones y una que otra modificación intrascendente. Todo se deposita en centenares de reformas. Cada año provee su extenso catálogo de iniciativas, y cada decreto tiene el aire entusiasmado de quien inaugura la historia.

La celebración puede ser homenaje, y el homenaje es una fiesta; se hace a los vivos y a los muertos, y también a los moribundos. Habría que precisar a qué género de sujeto hacemos esta fiesta precisamente ahora. La pregunta es obvia: ¿qué festejamos? ¿la perseverancia, el tránsito o el recuerdo?

El largo tiempo transcurrido —no tan largo, sin embargo, si se atiende al ciclo de vida lozana de otras Constituciones— sugiere que nuestro texto es un ordenamiento valetudinario, que tercamente sobrevive. Celebramos la Constitución cuando algunas voces autorizadas sugieren la mayor cirugía posible: otra ley suprema; una nueva pauta; el nuevo guión para el proyecto mexicano. Propuesta seductora, no hay duda; pero también —para mí no hay duda— propuesta muy arriesgada. Basta pensar en la calidad de las circunstancias que hicieron posible la Constitución de 1917 —que al despuntar el siglo XX hubiera parecido imposible—, y la otra calidad, tan diferente, que en el borde de un incierto siglo XXI alimentaría una nueva Constitución de la República.

El ordenamiento de 1917 vale por muchas cosas, entre otras por el modelo de Estado que inicia. Al texto de ese año, acta de nacimiento

* Publicado en varios autores, *La Constitución de hoy y su proyección hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, Biblioteca y Hemeroteca Nacionales, 1997, pp. 156-159.

del derecho social mexicano, poco a poco se añadirían otros textos, hasta formular una descripción del individuo, la sociedad y el Estado que fuese consecuente con la doble raíz de nuestro constitucionalismo: la condición humana como dato moral irrevocable, y la condición de México y de los mexicanos como dato histórico característico. Un fino ensamble de ambas preocupaciones produce cierto propósito de libertad y de justicia, y en tal virtud, también genera cierto tipo de ley suprema. Así se dieron las cosas, más o menos, en el remoto 1917.

Antes de ver el derrotero de la Constitución mexicana, vale decir que una carta de este carácter pretende ser el punto de conciliación entre todos los conflictos. Finalmente, la Constitución es piedra angular del derecho y éste es la mejor fórmula que hasta ahora hemos encontrado —dejando de lado las utopías morales— para alentar el consenso y resolver el conflicto. Pero no queremos —me parece— patrocinar cualesquiera consensos y zanjar los conflictos de cualquier manera. Hay una pretensión de seguridad y justicia que gobierna esta materia. En consecuencia, el derecho debe ser una organización para esa seguridad y esa justicia, y la Constitución debiera ser entendida, formulada y practicada como el proyecto que recoge ambas: el proyecto nacional para la seguridad y la justicia en la nación que lo promulga.

Todo esto se relaciona con la idea del Estado y las formas que el Estado asume. En este punto existe una antigua discusión que no ha concluido y que tampoco concluirá en el breve tiempo de este homenaje. El tema es la identidad del Estado. Lo cierto es que los individuos percibimos al Estado como una realidad abrumadora, irresistible, y que a partir de aquí procuramos —o algunos lo hacen— definir con mayor o menor detalle las fronteras y los puentes que alejan y acercan, respectivamente, al poder político y al ser humano, y después, más ampliamente, a los diversos poderes que en la realidad existen y a los individuos que tienen que vérselas con ellos.

Estas oposiciones y expectativas se dirimen en el Estado de derecho. En las normas que lo instituyen y en las costumbres regulares se miran aquellas fronteras y puentes. El Estado de derecho clásico fue un producto necesario —redentor en su momento— del enfrentamiento entre el pueblo y el gobernante absoluto, encarnación del

Estado. La preocupación dominante era poner frenos al poder político: dotar al pueblo de soberanía, representarlo en el parlamento, manumitir a los tribunales, demoler las prisiones de Estado, garantizar a cada quien lo suyo. Ese era, aproximadamente, el programa revolucionario del siglo XVIII, auspiciado por las ideas de la ilustración y relativamente anunciado en los *cahiers de doléances* que iban a ser el breviario de los Estados generales.

Por lo tanto, fue lógico que un texto germinal del Estado de derecho, la Declaración Francesa de 1789, se atuviera a unos cuantos derechos primarios e inalienables: libertad, seguridad, propiedad y resistencia a la opresión. Parecían suficientes para quienes dejaban en el camino sus grilletes. Sin embargo, aún no había concluido el ciclo violento de esa Revolución cuando ya se advertía otro género de necesidades.

El Estado de derecho que fraguaron los parlamentos populares de aquellos años se concentraba en un par de tareas radicales; todo lo demás vendría por añadidura: una, estipular el catálogo de abstenciones públicas que tendrían al frente el amplísimo espacio de las conductas privadas; y dos, construir los poderes formales, cuya separación garantizaría que el pueblo tuviese una verdadera Constitución y cuyo buen desempeño sería la herramienta del verdadero Estado de derecho.

Así, la idea de seguridad quedaba firmemente establecida; sus coordenadas eran precisas. La de justicia sería, en todo caso, añadidura: si se aseguran los derechos elementales, quedaría resuelto, conforme a la libre iniciativa de cada uno, la justicia que también cada uno mereciera. Desde luego, no me refiero solamente —ni lo hicieron los constituyentes de entonces— a la justicia de tribunales, sino a la justicia general de la existencia, la que permite el desarrollo y alivia el desvalimiento. Si había confianza en el indómito mercado de bienes y servicios para establecer la prosperidad económica, también debió haberla en la libertad de los actores sociales y de sus fuerzas libremente conciliadas para establecer el orden moral que patrocina la justicia. La mano invisible que arregla la economía, también organiza la felicidad del pueblo.

El panorama ya no fue tan sencillo para los hombres de la última etapa del siglo XIX, y menos aún para los que había en el alba del

XX. La mano invisible apretaba mucho, exactamente donde había apretado la soga de los monarcas absolutos: en el cuello. La libertad de mercado tenía el estilo de la selva, donde también hay leyes naturales. De ahí la sensatez y la pertinencia del Estado social de derecho, que prefiero llamar Estado de derecho justo. Éste traería al centro de la escena el tema de la justicia, que en la primera versión moderna del Estado —ya democrática— se vió eclipsado por el discurso de la seguridad jurídica.

Los revolucionarios mexicanos que hicieron una Constitución doblemente revolucionaria —por el fondo y por la forma— no eran una copia fiel de los insurgentes americanos y los revolucionarios franceses. Los derechos que éstos articularon eran buenos. Debían pasar, como ganancias en firme, a la nueva legislación suprema. Pero había otras exigencias que también debían convertirse en derechos. Quedaron de manifiesto cuando el Congreso instalado en el Palacio de Iturbide tuvo a la vista las ortodoxas propuestas de Carranza en materia de propiedad inmobiliaria y relaciones laborales. El diputado Rouaix precisó que la propuesta sobre libertad de trabajo conmovió a la Cámara, y el proyecto sobre propiedad de las tierras causó todavía “mayor desconsuelo”. Hubieran sido inimaginables para Ponciano Arriaga sesenta años después del voto particular en el Congreso de 1857.

El llamado “núcleo fundador” de la Constitución de Querétaro hizo a la posteridad el servicio de reconcebir la ley suprema y dotar a México, como efecto de esa reconcepción, con un orden social y un Estado social de derecho que desde ese momento han figurado en las decisiones políticas fundamentales, que —para decirlo en términos de Schmidt— integran la porción nuclear de una Constitución, la definitoria y característica.

Esa aportación significó muchas cosas. Entre ellas, el reconocimiento de que la Constitución política de una nación —o más estrictamente de la nación mexicana— es la desembocadura de una etapa de la historia y la fuente de otra, y que por ende no se inventa ni se improvisa; corresponde a las condiciones, anhelos y rechazos del pueblo, que debe mirarse en ella como en un espejo. También, que la liberación de amarras y la imprecisión de rumbos de los actores sociales, para que naveguen conforme a sus fuerzas y en el sentido de

su conveniencia, permite que algunas sobrevivan y prosperen, a cambio de que otras languidezcan o naufraguen con absoluta certeza. Igualmente, que es viejo deseo —y no menos antiguo derecho— de la misma nación mexicana, llegada a la mayoría de edad casi en el centenario de los Sentimientos que redactó Morelos, fincar una justicia que suprima la indignancia, y no sólo la oculte o la modere. Efectivamente, los Sentimientos de la Nación en 1917 no podían ser los de 1813, y sin embargo pudieron serlo, y acaso lo son todavía.

La Constitución de 1917 aportó un nuevo concepto sobre los derechos del individuo. Al asumir las garantías individuales que la Carta de 1857 denominó derechos del hombre, e innovar con garantías sociales, diseñó otro perfil del individuo y de su aparato de protecciones jurídicas. En efecto, dio origen a una idea distinta de los derechos humanos y estableció una legitimación del individuo que hasta entonces no existía. Con esta expresión procesal me refiero a la legitimación del ser humano en los procesos sociales, que no se agotan en el proceso político y mucho menos en los procesos electorales.

Como punto de confluencia, fusión o resumen de las garantías individuales, por una parte, y las sociales, por la otra, nuestra Constitución incubó el derecho al desarrollo; pero no sólo un derecho general y colectivo al desarrollo del pueblo, sino uno particular y específico a la existencia de condiciones que auspicien el desarrollo del individuo, que es el titular de los derechos clásicos tomados de 1857 y de los derechos sociales instituidos en 1917.

Como dije, esa Carta inició una doble legitimación del individuo. Si la anterior lo había constituido en derechohabiente frente al Estado, la del siglo XX lo tituló como derechohabiente ante ese mismo Estado, pero también ante la sociedad y sus integrantes individuales o colectivos. Si esto hubiese ocurrido en la Edad Media, diríamos que el hombre adquiriría derechos fundamentales frente al monarca, a los señores feudales y a los estamentos. En la etapa constitucional abierta en 1917, los irrenunciables derechos laborales y los que fueron irrenunciables derechos agrarios, *verbi gratia*, ya no se esgrimen únicamente ante el Estado, sino además frente a los otros protagonistas de la vida social, patrones y terratenientes, por ejemplo.

El cambio en la orientación y el contenido de los derechos humanos, particularmente por la irrupción del acento social, demandó la revisión a fondo del Estado. Resultaba necesario, a fin de que esa nueva tarea social, que era una nueva función o misión del poder público, prosperase en el conjunto de la vida colectiva como algo más que un discurso cuyas conclusiones y consecuencias se dejan a la buena voluntad del auditorio. En otras palabras, la Constitución social que se dio la República implica además, como condición de su éxito, un tipo de Estado que la haga practicable; un Estado diligente y comprometido, es decir, el Estado social de derecho.

Me referí a ciertos tipos de derecho y de Estado, presididos por intereses, proyectos, programas distintos, que los conducen e identifican. El genio de la Constitución que ahora festejamos implicó la existencia de un Estado social, aunque no lo mencionara con estas palabras, que luego figurarían en textos constitucionales de la segunda mitad del siglo XX. Este es el espíritu de esa ley fundamental, para decirlo con el célebre giro de Montesquieu; y consecuentemente ese es, o debiera ser, el espíritu de toda la legislación que deriva de aquella, si aspira a ser realmente “constitucional”, es decir, armoniosa en su contenido y en su pretensión con respecto a la norma que corona la pirámide. Sería extraño que para la operación de un derecho social y para la eficacia del derecho al desarrollo que se halla en la entraña de éste, se dispusiera apenas de un Estado liberal, confiado en las leyes del mercado y atenido al buen propósito, la piedad y benevolencia de las fuerzas sociales, así como a leyes secundarias que se sustraen al espíritu social de las normas constitucionales.

Es verdad que las decisiones expresas o implícitas del Constituyente de 1917 no atan para siempre la imaginación y las manos del poder revisor. No se ha clausurado, pues, la posibilidad de revisar la ley suprema. Pero un proyecto social, una Constitución social, un derecho social exigen un instrumento del mismo carácter: el Estado social, agente u operador de los designios inherentes a esos modelos. Lo contrario sería una grave inconsecuencia.

El Estado social no es un discreto observador del mercado; tampoco un espectador de la injusticia que multiplica y extrema la pobreza. Recordaré que el pacto constitucional fija condiciones y papeles: del indi-

viduo, de la sociedad, del Estado. Y subrayaré, sin la menor vacilación, que los dos últimos se deben al primero; el hombre es el eje de la Constitución, porque lo es de los derechos que establece —que son los derechos humanos, núcleo del pacto constitucional— y de la organización que adopta —porque la estructura del Estado, la orgánica constitucional, no es apenas un medio para la eficiencia en los servicios, sino un instrumento para la satisfacción de los derechos—.

Sería inconcebible, pues, un Estado social remiso o desabastecido para el cumplimiento de su función frente al ser humano. De ahí la mala experiencia del Estado observador. Desde luego, no existe un indicador universal y preciso sobre la actividad que debe desplegar el Estado. En esto hay que mirar con claridad la circunstancia, para que a ella corresponda cada Estado particular.

Las abstracciones políticas y las quimeras económicas son eso precisamente: abstracciones y quimeras. Si el fin último del buen gobierno es la felicidad del pueblo, como reza una hermosa tradición, primero tendríamos que saber de qué pueblo se trata y cómo se encuentra, y sólo luego diseñar, por encima de las abstracciones y las quimeras, el proyecto y el Estado que acerquen a ese objetivo de buen gobierno. No serían idénticas, como es obvio, las actuaciones que debe tener el Estado ahí donde la población alcanzó ya un razonable nivel de bienestar, y las que debe cumplir donde persisten, o hasta se agravan, las condiciones de marginación o desvalimiento.

La renovación en las acciones y funciones del Estado se llevó a la ley fundamental. Lo hicimos con gran optimismo y lujo de detalles. Luego, con el mismo detalle y un optimismo de signo contrario, muchas de esas novedades han desaparecido o declinado. Desde 1917 nos acompaña la ilusión de que aseguraremos las más preciosas conquistas, los más estupendos programas, estampándolos en la ley suprema, a la que suponemos naturaleza rígida, como enseña la teoría constitucional. La realidad es otra: nuestra Constitución ha probado ser flexible, muy flexible, y resultaron volátiles algunas novedades que supusimos inmovibles.

Los vientos que soplan erosionan al Estado. Y la erosión reduce y esteriliza. Con minuciosa determinación pasamos del Estado máximo al Estado mínimo, pero no siempre advertimos que ambos pue-

den ser Leviatanes. La acción y la omisión son igualmente eficaces para producir un daño. Y en todo caso hay una amplia variedad de Leviatanes en la numerosa flota de los poderes reales. El dilema sobre el Estado máximo o mínimo, o bien, acerca de las dimensiones del Estado —una suerte de volumetría del quehacer público— es un falso dilema. Reducir por reducir es tan erróneo como ampliar por ampliar. La clave de la cuestión se halla en otra parte: ¿qué clase de Estado y qué clase de funciones públicas se requieren para el desarrollo de los ciudadanos? Este fue el asunto que se planteó, con otras palabras, el “núcleo fundador” de la Constitución que sesionó en el Palacio del Obispado de Querétaro, y que a los pocos días propondría al Constituyente otro diseño del porvenir.

Al texto original se añadió una definición preciosa para hacer luz o poner al día los trabajos de la nación. La fórmula vigente del artículo 3o. establece referencias que lo convierten en el más profundo y decisivo mandamiento del sistema constitucional. La noción que aporta sobre la democracia ilustra el cometido del Estado social a la mexicana propuesto por la Constitución de los mexicanos. En este sentido, el Estado es un promotor de la democracia concebida como sistema de vida, el la que se refugia un género de la justicia y la democracia que hoy vagan en claroscuro y hablan a la sordina: la justicia social y la democracia integral.

La idea que aquí menciono sobre el derecho social y el Estado social puede servir como referencia para el examen de una serie de cuestiones más o menos actuales y desde luego importantes. Una de ellas es la referente a las supuestas propiedades del Estado y a la privatización de la economía en el mundo moderno.

Vale decir que el mundo moderno sólo existe como concepto. En rigor, hay varios mundos y muy diversas y hasta contrapuestas circunstancias en la realidad de cada uno de ellos. Suponer idénticos a Suiza y a Ruanda sólo porque ambos países coexisten en 1997, y aplicarles idénticas recetas, sería por lo menos una aventura preocupante. Lo mismo se puede decir, con las variantes del caso, en lo que respecta a los otros países que con muy desigual fortuna componen eso que nos empeñamos en ver como un solo mundo global: el globo en el que todos viajamos, exactamente iguales.

Solemos decir que el Estado es propietario de bienes que ha tomado de anteriores dominios privados o ha construido por sí mismo. Esto es discutible. Puede ser cierto que conforme a la ficción que hace del Estado una persona jurídica colectiva, en su cuenta figuren diversas propiedades; pero no es menos cierto que la propiedad pública se ejerce —o debiera ejercerse— en nombre y para beneficio del público, es decir, de la nación o del pueblo. Por ende, la alta o la baja de bienes en el llamado patrimonio del Estado implica, en el fondo, alta o baja en el patrimonio de la nación o del pueblo. Así lo han expresado algunos instrumentos expropiatorios. Citaré sólo uno, entre los más luminosos: el decreto del 18 de marzo de 1918 que resolvió la expropiación de bienes muebles e inmuebles de diversas empresas petroleras, precisamente en favor de la nación.

Tanto la política de privatizaciones como la de nacionalizaciones, debieran corresponder a las necesidades y expectativas de la nación, que a su turno establecen las necesidades y expectativas del Estado social respectivo. Aquí sobran los dogmas: lo mismo el viejo dogma de las nacionalizaciones que el nuevo dogma de las privatizaciones.

Menciono esto porque el dominio y el manejo de la riqueza nacional llegó a ser importante en el análisis del Estado social, como experiencia histórica. El desmontaje del Estado social corresponde a la erosión sistemática de las normas constitucionales relativas a ese tema. Conviene preguntarse —eso por lo menos: preguntarse— por la pertinencia del vuelco en las disposiciones económicas constitucionales. Como la riqueza pública no es un archipiélago de bienes aislados, cada uno en su propia campana al vacío, aquella pregunta debe formularse y responderse a la vista de todo el horizonte, sin compartimientos estancos que sustraigan el bosque y muestren los árboles; es decir, formularse y responderse más allá del cerrado espacio de las ventajas y desventajas específicas —financieras, tecnológicas, industriales, comerciales— que pudieran hallarse en cada operación concreta. Lo necesario, en fin, es ponderar cada acción de este carácter a la luz de los intereses nacionales y de la orientación social que en consecuencia tenga el Estado, y resolverlo en un proceso democrático que convoque e involucre a la nación, como propietaria y destinataria de la riqueza pública.