

Borrador, favor de no citar.

Pensar los derechos sociales en la Constitución mexicana: un balance a cien años

Juan Antonio Cruz Parcero

Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM

cruzparc@unam.mx

Introducción

El próximo 5 de febrero de 2017 se conmemoran los cien años de la Constitución mexicana. Estamos –como diría Pablo Mijangos refiriéndose a los historiadores– atrapados en las conmemoraciones. Nuestras reflexiones siguen los festejos, centenarios, bicentenarios, y en realidad poco aportan los mares de trabajos conmemorativos que se producen. Sin embargo, también las conmemoraciones son una buena oportunidad para quienes no somos historiadores para obligarnos a tomar en cuenta la historia. Quienes principalmente solemos adoptar un punto de vista más teórico-filosófico, pocas veces recapacitamos sobre el tipo de filosofía o de teoría que estamos haciendo en un determinado contexto histórico.

Pensar los derechos sociales que la constitución mexicana consagró desde hace cien años, nos ayudará a entender y ver este reconocimiento como un proceso, un proceso no sólo jurídico sino también político, económico y cultural. Esto es, nos permitirá entender lo que hemos hecho de los derechos sociales, no sólo lo que hemos dicho o teorizado sobre ellos.

Pensar los derechos sociales en un periodo de cien años y en un país determinado, nos plantea retos metodológicos que nos obligan a buscar y combinar un enfoque multidisciplinario. Quedarnos con un enfoque estrictamente jurídico serviría de poco y nos presentaría una imagen muy distorsionada de este desarrollo de los derechos que estamos buscando. Con el enfoque que pretendemos abordar pensamos que obtendremos un relato muy distinto a uno meramente formal, un relato que nos ayudará no sólo a comprender mejor estos cien años de historia constitucional en relación a los derechos sociales, sino nos ayudará también a comprender nuestros propios enfoques contemporáneos. Nos ayudará a pensar en mejores preguntas y una agenda de investigación para avanzar hacia el futuro.

Por fortuna, el derecho, como sostiene Mijangos (2011), ha dejado de ser materia exclusiva de abogados, y se ha convertido en preocupación fundamental de sociólogos, economistas, filósofos, politólogos e historiadores. La historia del derecho, a su vez, ha dejado de ser historia de las normas y de las instituciones dedicadas a su aplicación. Ha dejado de ser la historia exegética que cumplía una función política que presentaba al derecho y a la Constitución, como resultado de un proceso evolutivo. La historia del derecho hoy está preocupada por reconstruir el contexto político, social, cultural a fin de establecer el significado y los objetivos de las normas, de comprender su eficacia o su fracaso, su rol transformador y su permanencia (Mijangos 2011: 18-19).

Al aproximarnos a los derechos sociales desde esta perspectiva pretendemos situar lo que han sido nuestras propias reflexiones teórico-filosóficas y jurídicas que se han desarrollado en las últimas décadas. De alguna forma tenemos una sospecha de que el modo de pensar en los derechos sociales, especialmente desde una realidad latinoamericana, ha pasado por alto ya no solo una comprensión más cabal del pasado, sino también del presente.

Hace unos años me había surgido ya la sospecha de que la forma como los filósofos del derecho, los constitucionalistas y los expertos en derechos humanos estábamos abordando los derechos sociales dejaba de lado aportes y enfoques de otras disciplinas. En aquel trabajo (Cruz Parceró 2013), proponía una incipiente metodología que se ocupara de entender la garantía de los derechos sociales como un tema no sólo técnico que se enfocara en la llamada *justiciabilidad*, sino que reinterpretaba de algún modo la idea de Ferrajoli (1997, 2001) de que existen garantías sociales y no sólo jurídicas. Teníamos que entender entonces cómo los derechos sociales pueden ser afectados o protegidos por arreglos institucionales, esto es, aspectos estructurales de una sociedad y aspectos globales. También comprender cómo los derechos sociales están fuertemente asociados al desarrollo, diseño e implementación de políticas públicas. La *justiciabilidad* o la protección jurídica de estos derechos no puede entenderse al margen de estos otros problemas. En aquel momento el enfoque histórico estaba implícito de algún modo en la propuesta, pero no se enfatizaba su importancia.

En este trabajo, que no es sino el comienzo de una investigación en torno a los derechos sociales en México, pretendo arrojar algunas luces sobre la importancia de la historia para comprender lo que han sido y cómo han sido pensados los derechos sociales.

Tres formas de comprender la Constitución en México

Hace ya un par de décadas y con motivo del 80 aniversario de la Constitución, Martín Díaz y Díaz (1997) lamentaba que los constitucionalistas mexicanos hubieran permanecido ajenos a un enfoque crítico de la Constitución deformando en sus explicaciones sus rasgos específicos. La capacidad crítica de los analistas de la constitución había estado muy lejos de responder al reto de confrontar el documento con la realidad. “La falta de compromiso crítico –escribía Martín Díaz– por parte de los especialistas es una razón poderosa para que la

Constitución queretana no se haya convertido hasta ahora en un desafío consciente para una sociedad como la mexicana, que vive ante la disyuntiva de asumir una opción democrática que propenda a su madurez política; o bien, de optar por una solución que permita seguir contemplando de manera pasiva la erosión paulatina de su andamiaje institucional” (Díaz 1997: 60-61).

Martín Díaz consideraba que había tres grupos de especialistas cuyos aportes variaban mucho. Los que menos habían aportado al esclarecimiento de los problemas constitucionales mexicanos eran los doctrinarios que se propusieron como tarea principal la apología. Se trataba de los “exaltados” que ubican a la Constitución de 1917 como un parteaguas del constitucionalismo universal (Díaz 1997: 62). Precisamente uno de los autores que ponía de ejemplo era Jorge Sayeg Helú (1987), autor de varios trabajos ampliamente difundidos sobre el constitucionalismo social mexicano.

Al lado de los exaltados estaban los dogmáticos constitucionalistas a quienes se les puede reprochar su “obnubilación sistemática del contexto social en que se produce el derecho” (Díaz 1997: 62). Todos eran herederos de Emilio Rabasa¹ y sabían bien que la envoltura constitucional de la sociedad mexicana se amoldaba mal a las especificidades del proceso político, no obstante preferían mantenerse en un análisis “técnico”. Ponía de ejemplo paradigmático de este grupo a Felipe Tena Ramírez (1977²).

Las explicaciones más poderosas de la Constitución, sostenía Martín Díaz, se han producido fuera del ámbito jurídico. Los politólogos y los sociólogos han sido los que han proporcionado las notas más agudas sobre el proceso constitucional mexicano (Díaz 1997: 63). Parece que un buen ejemplo sería el politólogo e historiador Arnaldo Córdova (1989). Para este grupo el problema principal de la teoría constitucional era el de la relación entre la Carta como dato formal y el proceso político, considerado como infraestructura fáctica del modelo normativo. Para una teoría constitucional de esta naturaleza son necesarias categorías analíticas de tipo dialéctico, ya que los conceptos deben fundamentalmente expresar el significado de ciertas funciones y, asimismo, favorecer las remisiones mutuas entre el texto y su contexto (...) las normas jurídicas sólo pueden concebirse como producto de la acción social y sus sentido prescriptivo es legible exclusivamente a la luz de la función de las normas jurídicas en cuanto se identifican como guías de comportamiento grupal, mayoritariamente aceptadas (Díaz 1997: 63).

¹ Emilio Rabasa fue un eminente jurista, periodista, político y diplomático mexicano. Conservador, antirrevolucionario, se desempeñó en cargos públicos bajo el gobierno usurpador de Victoriano Huerta. No obstante su obra jurídica influenció a todos los constitucionalistas de la época. Como menciona Charles Hale, Rabasa se convirtió en un miembro espectral del Congreso Constituyente de 1917 (Hale 2011: 17). Con sus dos libros, *El Artículo 14* (1906) y *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México* (1912), se convirtió en el jurista más importante en sus días.

² La primera edición de su libro *Derecho constitucional mexicano* data de 1944.

Para Martín Díaz faltaba aún explicar por qué en México donde tuvimos un constitucionalismo realista (Rabasa y Molina Enríquez) los constitucionalistas dogmáticos que fueron deudores y lectores de Rabasa prefirieron eludir los procesos políticos y contrastar la formalidad con la facticidad, prefirieron “mantener su análisis en el reducto apacible de la técnica” (Díaz 1997: 62 y 65). Aunque este autor no proporciona una explicación, parece que la respuesta que intuye tendría que ver con los entonces nuevos marcos teóricos que el formalismo jurídico y el positivismo jurídico (ya no el positivismo de corte sociológico que había prevalecido entre los intelectuales mexicanos cercanos al régimen porfirista, los científicos) impusieron a los abogados.³

Un análisis de los derechos sociales durante cien años requerirá repensar el rol de cada uno de estos tres tipos de relato sobre la Constitución y los derechos sociales, no tanto para confirmar las afirmaciones de Martín Díaz sobre sus posibles aportaciones, sino para entender también el rol que jugaron como ideologías que determinaron la comprensión de nuestra realidad. Pero aproximarse desde un punto de vista más sociológico o politológico, incluso económico o histórico, implica acceder a información muy compleja, difícil de articular. Ese es el riesgo que correremos.

Pienso que para quienes hemos reflexionado en torno a los derechos humanos y particularmente en torno a los derechos sociales desde una postura más filosófico-jurídica, se nos abre una oportunidad excelente para dialogar con la historia. Difícilmente seremos nosotros los teóricos o filósofos del derecho quienes hagamos la historia de los derechos sociales, pero bien podemos aprender y contribuir a esta reconstrucción que lamentablemente no se ha hecho, al menos no desde una perspectiva crítica, sino en todo caso lo que solemos tener son estudios de juristas exaltados o de dogmáticos, como los llama Martín Díaz.⁴

En este trabajo pretendo iniciar, por una parte, una reflexión sobre los derechos sociales en México, que logre proponer algunas maneras de superar el estudio formal de lo que han sido cambios legislativos; trataré, como ya mencioné, de dialogar no con la historia interna

³ Andrés Lira subraya, en su breve pero interesante reflexión sobre los derechos sociales, que en la Constitución del 17 se impuso una cultura jurídica formalista reflejada desde el artículo 1º Constitucional, que acuña la noción de “garantía individual” frente a la de “derechos del hombre”, y enfatiza que tales garantías las otorga la Constitución, esto es, las otorga el Constituyente, quien no las reconoce ni declara. Lira nos recuerda que la ciencia del derecho público a principios del siglo XX era la de Emilio Rabasa, quien era un crítico de las ideas liberales e iusnaturalistas que inspiraron la Constitución del 57. Rabasa se oponía a las ideas metafísicas de los derechos hombre y anteponía las garantías que la constitución otorga que eran prácticas y genuinamente jurídicas (Lira 1986: 91). El positivismo jurídico, sostiene Lira, identificaba legitimidad y legalidad. Los constituyentes rehuían las discusiones filosóficas sobre los derechos naturales e insistían en “venir a una cosa práctica y positiva” (la cita es del diputado José Natividad Macías, citado por Lira 1986: 93-94). Estábamos ante un positivismo ideológico, como lo calificara Bobbio, que sostenía que el derecho por el hecho de ser positivo, es decir, por emanar de una voluntad dominante es justo (Bobbio 1991: 47).

⁴ Además del trabajo ya mencionado de Jorge Sayeg Helú (1987), tenemos una obra colectiva en tres tomos coordinada por Enrique Álvarez del Castillo (1978 y 1979).

centrada exclusivamente en el estudio de las normas, sino con la historia externa que toma en cuenta el contexto político, social y cultural a fin de entender el significado, objetivos, la eficacia o las causas del fracaso, la permanencia o las transformaciones (Mijangos 2011: 18).

Por otra parte, pretendo relacionar algunos factores relevantes para comprender que la manera como se legisló y como se interpretaron los derechos sociales estuvo muy ligada a factores económicos y políticos que marcaron y condicionaron la aplicación e implementación de las normas constitucionales.

Desde luego este apenas es una primera aproximación, muy general, que merece una mayor profundidad y refinamiento. Uno de mis propósitos es tratar de poner a prueba qué tanto una investigación multidisciplinaria podría iluminarnos sobre este tema y reconducir la investigación y la acción en favor de los derechos sociales.

Los exaltados y sus críticos

En México siempre hemos escuchado que la Constitución de 1917 fue la primera en reconocer derechos sociales, particularmente el derecho a la educación, al trabajo, la seguridad social y a la tierra. Por lustros los juristas mexicanos se vanagloriaron de ello y algunos lo siguen haciendo. Como escribía el ya mencionado Jorge Sayeg Helú:

“Timbre de orgullo es para México su Constitución del 5 de febrero de 1917. En ella se dio cabida, por primera vez sobre la faz de la tierra, y en conciliante simultaneidad –fuerza es repetirlo incesantemente–, a derechos individuales y a derechos sociales que, lejos de excluirse, se complementan los unos a los otros. Nuestra Carta de 1917 parece haber captado ya, por completo, la esencia de lo humano, contemplando al hombre en sus dos raíces: la individual y la social” (Sayeg Helú 1991: 656).

Como sostiene Andrés Lira (1986) “es indudable que nuestra carta de 1917 resultó de un movimiento político y social, que en ella hubo innovaciones como la consagración de los derechos sociales, pero también lo es que esta novedad no se sitúa fuera de la historia, ni nos hace –como quieren los declamadores– únicos y originalísimos autores a los mexicanos, pues para bien o para mal, la técnica jurídica y las razones de orden político, que compartían otros Estados nacionales, se manifestaron en el México revolucionario de aquel tiempo” (Lira 1986: 84).

La idea del derecho social fue algo que avanzó en la Constitución del 17 pero sobre lo cual no se tenía mucha claridad. Así por ejemplo, para el constituyente Rafael Martínez de Escobar se podían distinguir en la Constitución tres clases de “principios”: el derecho social, el derecho político y el derecho administrativo: “Principio de derecho social es todo eso que se llama derechos del hombre o garantías individuales; yo más bien llamaría a este conjunto de disposiciones que integran todos estos artículos (...) de las garantías constitucionales. En estos artículos está el principio del derecho social (...) son disposiciones que han determinado la libertad del individuo en la sociedad, en tanto que en esta sociedad así constituida vino a

restringirse la libertad individual en provecho de la libertad social (...)” (Lira 1986: 94). Para el diputado Martínez de Escobar, el derecho social consistía simplemente en una reinterpretación de los derechos del hombre, una reinterpretación como garantías legales. Esto, al decir de Lira, no significó una renuencia del credo liberal, pero si el predominio de un principio técnico de una razón fundada en el orden legal (*Idem*).

Algunos constituyentes tenían las ideas algo más claras, eran conscientes de que se estaban defendiendo derechos sociales, derechos que ya en otros países de Europa o en los Estados Unidos formaban parte de la legislación laboral. Para el diputado Alfonso Cravioto, abogado, quedaba claro que en caso de que estos derechos quedaran contemplados en la Carta Magna, México sería el primer país en elevarlos a rango constitucional. Pero no para todos estaba claro que se estuvieran defendiendo y estableciendo derechos sociales o no se tenía una idea clara de lo que eran (Lira 1986: 96). En los debates algunos consideraban que los derechos laborales, por ejemplo la jornada máxima de 8 horas, no era sino una expresión de buenos deseos que no tendría que estar entre las garantías constitucionales, sino en todo caso entre los principios que guían la legislación (Lira 1986: 95). El debate entre quienes defendían los derechos laborales y quienes los veían como meras guías para el legislador generó que se abriera una nueva sección en la Constitución y se incluyera un nuevo artículo 123, después de la parte orgánica (Lira 95-96). Su ubicación en el texto constitucional mostraba cuán lejos se les pensaba respecto de las garantías individuales.

La cuestión social en la Constitución

El contenido social de la Constitución de 1917 se centraba en los artículos 3º (referido a la educación), 27 (referido al tema de la propiedad y recursos naturales) y 123 (referido al trabajo y la seguridad social). Pero hay varias formas de entender la peculiaridad de este contenido social.

La “cuestión social” como solía calificarse, se centraba en el tema agrario, el indígena, el laboral y el educativo.

José Ramón Cossío sostiene que había dos concepciones del poder público en la Constitución de 1917, una en que el poder público se limita a sí mismo para garantizar el respeto a las garantías y libertades constitucionales, y otra donde se restringía a otros individuos para garantizar a otros grupos sociales mejores condiciones de vida (Cossío 1988: 201).

Para Martín Díaz y Díaz la Constitución de 1917 recibió una combinación de fines (*telos*), que desde el punto de vista del constitucionalismo ortodoxo, permite calificarla como una Constitución “hechiza” (Díaz 1997: 59). Por una parte, heredaba de la Constitución de 1857 el *telos* del constitucionalismo moderno que se traduce en mecanismos técnicos de control del poder absolutista por medio de la protección de las libertades y derechos privados, al lado de entronizar los procesos de sufragio como fuente principal de la legitimidad del

poder político. Sin embargo, por otra parte, la Carta del 1917 reorienta este *telos* moderno hacia un ejercicio autoritario del poder que ahora se legitimará a través de las reformas sociales (Díaz 1997: 69).

En contraste con las constituciones europeas y norteamericana que enfatizaron la relación entre el individuo y el gobierno, la constitución mexicana abrió las puertas a una relación corporativa dentro del régimen político. Y si en aquellas constituciones se protegía la situación patrimonial del individuo, en la de México se estableció un régimen patrimonialista que refuerza la posición del poder público frente a los particulares (Díaz 1997: 69). En contraste con lo que suelen sostener los juristas dogmáticos o los exaltados, para Martín Díaz

“(el) programa de reformas sociales que contiene la Constitución mexicana de 1917, no puede ser concebido como el desarrollo lógico del sistema garantista de la carta; en realidad se trata de un estrato normativo con un trasfondo distinto... no puede verse como la reorientación progresista del individualismo de las Constituciones ortodoxas; sino acaso como un intento por generar las condiciones mínimas para homologar el sentido cultural y económico de la vida pública. No puede presentarse como innovación, lo que es apenas un movimiento defensivo de afianzamiento nacional frente a una modernidad que de momento se consideraba impracticable” (Díaz 1997: 69-70).

El proyecto de reformas sociales de la Constitución, para Martín Díaz, no es armónico en relación con los otros principios e instituciones que contiene el texto constitucional. El modelo de los derechos sociales careció de una adecuada concretización y de afianzamiento en un sistema técnico de garantías semejantes a las que existían para los derechos privados. Sin embargo, este *telos* reformista terminó prevaleciendo de cierto modo. La legitimidad constitucional y del poder político no descansó (y quizá todavía no logra descansar), en los mecanismos de participación democráticos, especialmente en el sufragio. Desde que la Constitución del 17 cobró vigencia, los gobiernos buscaron su legitimidad y apoyo en las reformas sociales no en la democracia. En México se impuso la discrecionalidad, el autoritarismo, el centralismo, el corporativismo, el nacionalismo y el patrimonialismo que constituyeron los rasgos prevalecientes del proceso constitucional mexicano (Díaz 1997: 72).

Los constituyentes de 1917 pensaron más en generar un proceso evolutivo que el de establecer un Estado social determinado. Se pensó que las reformas sociales debían conducir a México a la modernidad. Para Martín Díaz la causa por la que el texto constitucional ha prevalecido durante tanto tiempo⁵ se debe a su ambivalencia y sus dos *telos*, el liberal y el

⁵ Ninguna otra constitución en México tuvo una vigencia tan larga. La Constitución liberal de 1857 logró, en el mejor de los casos, rebasar apenas los cincuenta años de vigencia, pues luego de iniciada la Revolución en 1910 se suele discutir en qué momento dejó de tener vigencia. Para Ulises Schmill (2007) puede considerarse que una revolución es una forma de orden normativo que desconoce el orden normativo hasta ese momento vigente. Esas nuevas normas en caso de que triunfe la revolución serán a su vez el fundamento de un nuevo orden. “Generalmente el acto revolucionario original no sólo desconoce a las normas precedentes del orden primario, sino que establece la norma fundamental positiva del orden revolucionario... La revolución mexicana instauró la construcción del orden revolucionario con la proclamación del llamado Plan de Guadalupe hecha por Venustiano Carranza,

reformista. En cuanto la sociedad logra alcanzar rasgos de madurez moderna se acoge al bloque normativo liberal y, en cuanto su desarrollo se retarda se reconducen normativamente por la lógica del reformismo social y el autoritarismo (Díaz 1997: 75).

Los constitucionalistas dogmáticos, al decir de Martín Díaz, han tratado el estrato liberal de la Carta como el único técnicamente viable. Se han distanciado en general de cualquier visión problemática del texto y no han evidenciado la enorme tensión entre sus principios (Díaz 1997: 73).⁶

La idea de que el resultado del constituyente del 17 fue una anomalía se puede encontrar entre algunos de quienes participaron en él. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, a los pocos días de aprobada la Constitución afirmó: “nuestra Carta probablemente será vista en los países de América Latina como una especie de Evangelio político y una promesa de redención para los desheredados y los oprimidos” (El Universal, 19 febrero 1917, citado por Marván Laborde 2006: tiii 3542, citado por González 2010: 184). Muchos juristas y políticos de la época vieron con preocupación tales contenidos sociales, los consideraron postulados inútiles y perjudiciales.

Luis Barrón sostiene respecto de la cuestión agraria que en los años previos al constituyente prácticamente nadie cuestionaba el ideal liberal de que los derechos individuales – específicamente la propiedad privada– debían quedar protegidos frente al poder del Estado. En el discurso político hegemónico de la época que era heredero del porfiriato, el reparto agrario sólo tenía sentido como política para aumentar la producción y para asegurar la libertad de los individuos. Incluso después de la Revolución de 1910, el único cambio importante en el discurso político fue la incorporación de la pacificación como un objetivo

plan que fue, incluso, el fundamento jurídico de la instalación del Congreso Constituyente de 1916-1917 que emitió la Constitución actualmente en vigor” (Schmill 2007: 351-352).

⁶ Ignacio Burgoa, otro de los constitucionalistas dogmáticos más importantes de mediados del siglo XX, escribía hacia 1944 en su libro *Las garantías individuales* (que después se convertiría en un manual obligado para muchas generaciones de abogados), que la llamadas garantías sociales no tenían al Estado como obligado, se trataba de una relación entre grupos desfavorecidos (la clase trabajadora) y las castas poseedoras de riqueza. También la relación podía consistir en una relación individual entre un trabajador y un empleador. El papel del Estado es de regulador y de fiscalizador, tendrá por ende facultades *impeditivas* o *preventivas*, *sancionadoras* y *fiscalizadoras* que conforman el intervencionismo estatal (Burgoa 1944: 108-112). Pero estas obligaciones del Estado, aclaraba Burgoa, no surgen de derechos de los individuos o de grupos contra el Estado, sino de la Constitución. Por ende, “la titularidad de las garantías sociales es mucho más restringida que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que se circunscribe a una clase social y a sus miembros determinados y particulares, que estén colocados en una cierta situación jurídica y económica” (Burgoa 1944: 116). Dado que en las garantías individuales la relación es entre el individuo y el Estado, no se oponen y son plenamente compatibles con las garantías sociales, constituyen conceptos jurídicos diferentes.

El corolario de esta idea será que las garantías individuales tienen como forma de protección el amparo, mientras que este mecanismo no es adecuado para proteger garantías sociales.

que podría alcanzarse a través del reparto agrario (Barrón 2010: 116). El problema entonces no se concebía desde una perspectiva social, sino económica.

Las dos grandes diferencias en el discurso político prevaleciente antes de 1912 y el que dominó el debate después de promulgada la Constitución, según afirma Luis Barrón, consistieron, primero, en que cuando se hablaba de la restitución de los ejidos y la división del latifundio, se pensaba por lo general que se trataba de un paso necesario para la creación de la pequeña propiedad, la idea era convertir a los desposeídos en pequeños propietarios. El ideal seguía siendo liberal, pero ahora se trataba de corregir el fracaso de la Constitución de 1857 que había despojado a los indios de su propiedad comunal y había generado la exacerbación del latifundio. La pacificación sólo se conseguiría devolviendo a los pueblos las tierras que les habían arrebatado. Sin embargo, ya durante el proceso constituyente se comenzó a usar otra retórica que después de promulgada la Constitución prevalecería, misma que ponía énfasis en poner atención a la distribución equitativa de la riqueza y poniendo ya en duda que el derecho a la propiedad privada fuera un derecho absoluto, sino en todo caso un derecho que el estado debía limitar por consideraciones de orden público (Barrón 2010: 141-142).

Este discurso social se introdujo en la discusión del artículo 27, especialmente cuando al Comisión que encabezaba Pastor Rouaix, consideró que era necesario establecer que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (...) La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...” (Barrón 2010: 148).

El proyecto económico y los derechos sociales

Entender cómo y por qué se incluyeron los derechos sociales en la Constitución mexicana no consigue comprenderse del todo si sólo atendemos a debates del Congreso y a algunas justificaciones explícitas de la época. Detrás de mucho de lo que se decidió había no sólo proyectos e intereses de orden ideológico-político, sino también proyectos e ideas económicas.

El proyecto económico del constituyente (o primer proyecto económico de la Revolución mexicana) estuvo, como afirma Sergio Silva Castañeda (2010) ligado al mismo proyecto del porfiriato; sería un proyecto efímero que se transformaría en los años treinta en uno ya muy diferente (Silva 2010: 66).

Se trató de un proyecto que estuvo ligado a una tendencia global a ocuparse de tres cuestiones o tres mercados: el trabajo, la tierra y el dinero. Este proyecto entraría en crisis con el

derrumbe de la economía internacional que en México inició con el colapso minero de 1929 (Silva 2010: 69-70).

Desde antes de la revolución había comenzado ya una revisión del liberalismo. El rol del estado en ese momento ya se comenzaba a concebir de forma más activa. La Ley minera de 1910, por ejemplo, pretendía que el Estado ejerciera un mayor control sobre esa poderosa industria. La ley declaraba que los yacimientos eran del dominio directo de la nación (Silva 2010: 72). Como sostiene Silva Castañeda, no se trató de un intento confiscatorio del Estado, sino adoptar (regresar) una definición legal que le permitiera mayor poder de negociación al Estado frente a las empresas (Silva 2010: 73).

En 1909 Molina Enríquez ya había señalado que el problema de la propiedad era el más grave del país. El origen del problema lo veía en las políticas liberales de la Reforma que generaron el problema del latifundio. El problema agrario era visto como un tema de eficiencia económica y no como un tema de justicia. Su pensamiento no se basaba en el socialismo o el comunismo, sino en autores liberales españoles como Jovellanos (Silva 2010: 74-75). El reparto agrario tanto para los liberales opositores de Díaz, como para los constituyentes no buscaba la justicia social, sino aumentar la producción y asegurar la libertad de los individuos (Barrón 2010: 105-111). La discusión entre quienes proponían el fraccionamiento del latifundio radicaba en dos soluciones: dividirlo para repartirlo con el fin de fomentar la pequeña propiedad, que era lo que ya se había buscado desde las reformas liberales del XIX, o utilizar las políticas públicas para fomentar la inversión de capital y la producción, pues repartir tierras entre quienes no las podían hacer producir era un desperdicio y “lleva firmada la devolución al poderoso”, como escribió Pastor Rouaix en 1911 antes de formar parte del Constituyente y presidir la comisión de redacción del artículo 27 (Ver Barrón, 2010: 109 y 112). Por ello, el proyecto ejidal surgió como una vía eficiente para hacer producir la tierra y como un paso evolutivo para convertir a los indios y campesinos pobres en pequeños propietarios, así lo vieron Molina Enríquez (1909) y Luis Cabrera (1912).⁷

Los científicos del porfirismo pensaban que construir una economía con ferrocarriles, fundidoras y agricultura comercial sería suficiente para el desarrollo; para los constitucionalistas la fórmula era semejante, con la diferencia de que el desarrollo había generado costos sociales y políticos que había que atender (Silva 2010: 76). Fue ahí donde había preocupaciones y donde la Constitución tuvo que cambiar. Se decidió favorecer a la élite mexicana por encima de la extranjera, se tuvieron que ofrecer derechos laborales a la

⁷ Para Luis Barrón los pensadores considerados más radicales como Wistano Luis Orozco (1895, 1914), Andrés Molina Enríquez (1909) y Luis Cabrera (1912), se les suele sacar de contexto y con apoyo en algunas frases aisladas se les suele atribuir una concepción de la justicia social. Los magonistas solían darles una interpretación radical que no tenían sus ideas, las cuales eran fieles al ideario liberal (ver Barrón 2010: 116-136).

clase obrera y se trató de recomponer la situación en el campo. Pero el modelo de desarrollo del porfirismo no cambió profundamente (Silva 2010: 81).

Si bien algunos de los más conservadores vieron entonces y han visto con posterioridad un proyecto socialista o bolchevique (Jorge Vera Estañol (1920a y 1920b), quien fuera ministro de Victoriano Huerta, décadas más tarde Salvador Abascal (1983), padre del sinarquismo un movimiento católico de ultra derecha, y en tiempos más recientes Isaac Katz (1999) economista del ITAM), la visión más sensata y plausible es que se trató de un liberalismo corregido que atendió a problemas sociales pero dentro de las coordenadas liberales (Silva Herzog, Reyes Heróles) (Silva 2010: 83-85).

Con el artículo 27, uno de los más criticados por los conservadores liberales de antes y de ahora, el constituyente simplemente intentó darle más poder al Estado y concebir la propiedad como un derecho otorgado y no como uno natural (Silva 2010: 86). La definición de la propiedad privada en esos términos no era una novedad (se trataba de una idea que provenía de la colonia), y se veía a su vez como compatible con promover la pequeña propiedad agrícola.

En relación con el artículo 123, la discusión giraría en torno a incluir, además de la jornada laboral de 8 horas, otras medidas para defender a los obreros en la Constitución. Si bien se suele poner el 123 de ejemplo del rompimiento con el liberalismo, muchas de las medidas del 123 ya estaban contempladas en la legislación europea de la época inspirada más por el reformismo (inspirado en la encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XXIII) que por las ideas socialistas. Con ellas se quería hacer frente precisamente a la amenaza del socialismo. No fue el socialismo el que inspiró tales medidas, sino se pensaron como antídoto al mismo. Se trataba de combatir el socialismo no de promoverlo (Silva 2010: 89-92). Si se quiere fue en todo caso el miedo al socialismo el que inspiró las reformas.

En el proyecto constitucional no se innovó en cómo hacer crecer la economía, pero sí en materia de hacer el desarrollo socialmente sostenible (políticamente sostenible). En la construcción del capitalismo mexicano el constituyente se enfrentó a dos enemigos: el radicalismo obrero y el ineficiente latifundismo (Silva 2010: 92).

El otro tema importante fue la emisión de dinero. La Constitución creó la figura del banco único de Emisión (posteriormente en 1927 el Banco de México). Se trató de una reforma para hacer más eficiente el funcionamiento de la economía de mercado e integrarla a la economía mundial bajo las condiciones impuestas por el nuevo patrón oro (Silva 2010: 94).

El Congreso Constituyente decidió dotar al Estado de un papel más importante del que tenía, pero esto no fue invento de la Revolución, ni tuvo como objetivo destruir la economía de mercado (Silva 2010: 98).

El Constituyente no fue ni tan radical ni tan original como a veces se presume. El proyecto constitucional consiste simplemente en una serie de rectificaciones al modelo porfirista que

fueron una combinación de presiones sociales con pragmatismo económico y el cambio en el discurso económico en Europa y los EU (Silva 2010: 99).

En la década de los veinte este proyecto floreció y pronto se derrumbó. La crisis de 1926 cambiaría este proyecto. El proyecto de una economía de pequeños productores agrícolas vinculados al exterior, será reemplazado por el de una economía corporativa e industrializada con un dinámico mercado interno como motor del crecimiento (Silva 2010: 100-101). Los años treinta requerirán medidas más extremas que las que los constitucionalistas no hubieran podido imaginar.

El cardenismo y el surgimiento de un Estado benefactor

Los gobiernos inmediatamente posteriores a la Constitución de 1917 en realidad hicieron poco para cumplir con la legislación social y de generar una política social a gran escala. México, como muestra Moramy López Alonso (2015) no fue pionero en la políticas de beneficencia en América Latina, ni siquiera se le podría considerar como una país que haya dedicado u gran esfuerzo para mejorar el bienestar de su población, al menos durante la primera mitad del siglo XX. Desde una perspectiva comparada, México cae en la categoría de alto desarrollo con bajo esfuerzo en el ámbito de la beneficencia (López Alonso 2015: 83).

López Alonso sostiene que incluso después de promulgada la Constitución de 1917, especialmente durante la década de 1920 se discutía mucho sobre si el estado tenía obligaciones con los “socialmente débiles”. Se temía que la idea de derechos sociales se interpretara en el sentido de que los pobres eran sujetos con derecho a exigir ayuda del gobierno. Este debate duraría hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando se terminaron por desechar las ideas de beneficencia y de caridad y se comenzó a hablar de justicia social o asistencia social (López Alonso 2015: 85).

Fue a partir del periodo cardenista que se comenzó una labor institucional más acorde al contenido social de la Constitución del 17. Se creó en 1939 la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); en 1940 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) creó la Escuela Nacional de Trabajo Social con la finalidad de preparar profesionales para atender a los estratos más bajos de la población. En 1943, ya con Ávila Camacho, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para brindar asistencia social a los trabajadores. Más tarde en 1955 se creó un sistema especial para los trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Pero estas iniciativas distaban de ser innovadoras, y más bien generaron derechos diferenciados entre los mismos trabajadores y también respecto a los no trabajadores (López Alonso 2015: 85-86). Tener dos sistemas de seguridad social para los trabajadores, presentaba muchos problemas, mientras que los necesitados o marginados que carecían de empleo formal podían ser objeto de asistencia pero no se concibieron como sujetos con derechos. La cobertura

formal del sistema de seguridad social siempre fue limitada con respecto al tamaño de la población.

Las clases trabajadoras se convirtieron en grupos privilegiados dentro del nuevo sistema político que logró cooptarlos y establecer relaciones clientelares.

México se transformó mucho durante los cien años de vigencia de la Constitución, dejó de ser una sociedad preindustrial rural y se volvió una sociedad industrializada mayoritariamente urbana con un sector creciente de servicios (López Alonso 2015: 88).

México intentó ser un Estado benefactor tardíamente, comparativamente con países europeos o Latinoamericanos de ningún puede ser visto como un pionero. El “Estado social mexicano” en todo caso también fue efímero. No se pueden soslayar algunos de sus logros pero tampoco lo mucho que ha faltado por hacer. Si atendemos al problema de la pobreza, México ha avanzado poco y hemos tenido estancamiento e importantes retrocesos incluso. Es verdad que se logró generar una clase media que casi no existía antes de la revolución, pero también podemos decir que la acumulación de riqueza ha crecido exorbitantemente. Las políticas redistributivas han sido un fracaso. México logró crecer y se logró financiar la salud, la educación, la obra pública, gracias a la industria petrolera que desde Lázaro Cárdenas fue una industria en manos del Estado. Los grupos oligarcas se acostumbraron a negociar el pago de contribuciones fiscales con el gobierno a cambio de apoyos económicos. La corrupción se institucionalizó y ha sido parte de nuestro sistema político.

Primer balance (tentativo)

Falta mucho que revisar, apenas nos hemos asomado superficialmente a diversas lecturas en torno al significado de los derechos sociales en los primeros momentos de la Constitución de 1917.

Quisiera destacar la lectura de Martín Díaz quien propone ver el contenido social, los derechos sociales, de nuestra Carta Magna, como parte de un *telos* reformista opuesto al *telos* liberal. Pero también esto significó dos ritmos distintos, uno fue el tiempo evolutivo, el otro el tiempo moderno. El tiempo evolutivo ligado al contenido reformista se concibió como provisional, como un medio necesario para hacer posible la modernidad. El presidencialismo (que abrió las puertas a la verticalidad, la concentración de poder, la discrecionalidad, el carisma), fue el resultado de la valoración del constituyente de la necesidad de llevar a la práctica reformas sociales. El papel constructor de los poderes públicos fue una premisa de la que se partió. El constituyente de 1917 se propuso terminar de afianzar la Nación, una que se estaba desintegrando, se tenía que conseguir una homogeneidad social que no se tenía.

Como sostiene Martín Díaz “la incorporación del paquete de reformas sociales a la Constitución de 1917, no puede verse como la reorientación progresista del individualismo de las Constituciones ortodoxas [se refiere a las constituciones europeas y la norteamericana];

sino acaso como un intento por generar las condiciones mínimas para homologar el sentido cultural y económico de la vida pública...” (Díaz 1997:70).

Los derechos sociales cumplieron entonces un rol muy distinto al que hoy día pretendemos darles. Para los juristas y constitucionalistas siempre fueron algo extraño, difícil de asimilar como concepto jurídico. Pero por eso, su campo de desarrollo fue la política, ahí no sólo sirvieron de discurso legitimador, de símbolo de promesa de la revolución, sino fueron usados para apuntalar políticas y programas sociales como el cardenista que fue el más ambicioso.

Hoy día parecería que el Estado ya no puede recurrir a esta vía reformista, los gobiernos neoliberales cerraron esta vía, incluso como medio de legitimación. Lo que quedó del contenido social hoy se usa para conseguir el triunfo electoral. Los programas sociales se han vuelto una forma de coacción del voto, los gobiernos de hoy necesitan legitimarse democráticamente y para ello recurren al uso electoral de políticas asistencialistas. Lo paradójico es que esos gobiernos suelen ganar por la vía electoral siempre bajo fuertes acusaciones de fraude y de compra de votos. Los últimos gobiernos han carecido de suficiente legitimidad democrática, pero son también ya gobiernos incapaces de usar el contenido social de la Constitución para construir su legitimidad.

Estamos ante el peor escenario -descartando el ya de por sí difícil y grave problema de la violencia, el narcotráfico y las violaciones a los derechos humanos-, los derechos sociales ya no sirven ni para igualar y atemperar las condiciones de los menos favorecidos, y por ende al no servir para esto no sirven para legitimar gobiernos, y aunque sirven para ganar elecciones, tampoco sirven para legitimar vía democrática a los gobiernos, que llegan al poder señalados por el uso fraudulento del dinero público y de los programas sociales.

Repensar los derechos sociales desde esta realidad es algo imperioso. No vivimos, por desgracia, tiempos modernos, sino tiempos de barbarie y deterioro institucional. ¿Cómo podemos evitar de nuevo pensar en una agenda social, de derechos sociales, sin recurrir de nuevo a la vía autoritaria?

El tema de la justiciabilidad de los derechos, tan presente en casi todas las reflexiones teóricas contemporáneas, lo veo tan alejado del tipo de reflexión que deberíamos estar haciendo, al menos en países como México. No quiero sostener que no sea o haya sido importante esta discusión en la que yo mismo he participado y que comparto.

Bibliografía

Álvarez del Castillo, Enrique (coord.) (1978 y 1979), *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, 3 tomos, Manuel Porrúa, México.

Barrón, Luis (2010), “La hegemonía del discurso liberal antes del Constituyente de 1916-1917”, en Ignacio Marván Laborde (coord.), *La Revolución mexicana 1908-1932*, FCE, México, pp. 102-165.

Bobbio, Norberto (1991), *El problema del positivismo jurídico*, Fontamara, México.

Burgoa, Ignacio (1944), *Las garantías individuales*, Ediciones Botas, México.

Cabrera, Luis (1912), “La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano”, en Luis Cabrera, *Obras completas*, t I, Oasis, México, 1972, pp. 135-165.

Córdova, Arnaldo (1989), *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, Claves Latinoamericanas, México.

Córdova, Arnaldo (2007), *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, Era, México.

Cossío, José Ramón (1998), *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, Fontamara, México.

Cruz Parceró, Juan Antonio (2013), “Los derechos sociales y sus garantías: Un esquema para repensar la justiciabilidad”, en Javier Espinoza de los Monteros y Jorge Ordoñez (coords.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, Titant lo Blanch, México, pp. 61-89.

Díaz y Díaz, Martín (1997), “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en 80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM/Senado de la República, LVI legislatura, México, pp. 59-85.

González, María del Refugio (2010), “Constitución, Revolución y reformas. Derechos individuales y derechos sociales”, en Ignacio Marván Laborde (coord.), *La Revolución mexicana 1908-1932*, FCE, México, pp. 166-206.

Hale, Chales A. (2011), *Emilio Rabasa y la supervivencia del liberalismo porfiriano*, FCE-CIDE, México.

Lira, Andrés (1986) “Revolución, derechos sociales y positivismo jurídico en México, 1870-1920”, en IX Jornadas de Historia de Occidente. Revolución y contrarrevolución en México, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas A.C., Michoacán, pp. 83-105.

López Alonso, Moramay (2015), *Estar a la altura. Una historia de los niveles de vida en México, 1850-1950*, FCE, México.

- Mijangos y González, Pablo (2011), *El nuevo pasado jurídico mexicano*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- Molina Enríquez, Andrés (1909), *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta Carranza e Hijos-Era.
- Orozco, Wistano Luis (1895), *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, Imprenta de El Tiempo, México.
- Orozco, Wistano Luis (1914), *Los ejidos de los pueblos*, México, Ediciones “El Caballito”, 1975.
- Rabasa, Emilio (1976) *La Constitución y la dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, 5ª ed., Porrúa, México.
- Sayeg Helú, Jorge (1991), *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Schmill, Ulises (2007), “El concepto jurídico de la revolución”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, pp. 335-354.
- Silva Castañeda, Sergio (2010), “El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero”, en Ignacio Marván Laborde (coord.), *La Revolución mexicana 1908-1932*, FCE, México, pp. 66-101.
- Tena Ramírez, Felipe (1977), *Derecho constitucional mexicano*, 15ª ed., Porrúa, México.
- Vera Estañol, Jorge (1920a), *Carranza and His Bolshevick Regime*, Wayside Press, Los Ángeles.
- Vera Estañol, Jorge (1920b), *Al margen de la Constitución de 1917*, Wayside Press, Los Ángeles.