

ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Sergio GARCÍA RAMÍREZ*

RESUMEN: ¿Existe un solo Estado democrático y social de derecho? Si no lo hay, ¿cuáles son los tipos admisibles, sin caer en la dispersión, la dilución del concepto, que a fuerza de decir muchas cosas acaba por no decir ninguna? Estas son las interrogantes que plantea el presente artículo, a las cuales trata de dar respuesta. Para hacerlo, el autor reflexiona sobre la experiencia constitucional mexicana y su acento social, así como sobre las vertientes que el concepto de democracia ha adoptado en la circunstancia mexicana. Por último, el autor llama la atención sobre la necesidad de revisar el papel que corresponde al Estado social y democrático, en el contexto de un proceso de globalización en el que están inmersos todos los países del orbe.

ABSTRACT: Is there a single model of a democratic and "social" state based on the rule of law? If not, which types are admissible without diluting the concept? These are the questions that the present article tries to answer. To do it, the author reflects not only on the Mexican constitutional experience and its social content, but also on the characteristics that the concept of democracy has adopted under the Mexican circumstances. Finally, the author emphasizes the need of reviewing the role of the "social" and democratic state, in the context of the process of globalization experienced today.

* Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El acento social en la experiencia constitucional mexicana*. III. *Hacia un Estado social*. IV. *El concepto (mexicano) de democracia*. V. *El Estado social en el constitucionalismo moderno*. VI. *Eficacia de la declaración constitucional*. VII. *Transición y reforma del Estado*. VIII. *Reflexión final*.

I. INTRODUCCIÓN

Las mismas palabras pueden tener diversos sentidos: depende de quien las profiera, de quienes las escuchen y de la circunstancia en que se digan. Por si hicieran falta pruebas, invoquemos la interpretación jurisdiccional de las leyes. Este es el fundamento de las reflexiones que aquí comienzan, acerca de un tema que se dice con las mismas voces —Estado social y democrático de derecho—, pero significa —puede significar, tiene que significar: digamos que es cosa de vida o muerte— proyectos y realidades diferentes en los mundos específicos que aloja este mundo genérico. No digo que entre esos proyectos y esas realidades medie un abismo; sólo que hay distancia y que eso impone diferencia. En suma, siempre se trataría de nuestra propia *Imago mundi*, como en el título de la obra de Pierre d'Ailly.

Aludir al Estado democrático y social de derecho en España —donde esta fórmula tiene carta de naturalización en la ley suprema—, y hacerlo desde una perspectiva o con una experiencia mexicana, obliga a una precisión necesaria, con la que comienza a despejarse, probablemente, el tema de nuestro examen: ¿existe un solo Estado democrático y social de derecho? Si lo hay (¿y por qué debiera haberlo?) ¿cuál es el paradigma, que también implicaría —como la tierra en la que el árbol prospera— una circunstancia paradigmática? Y si no lo hay, ¿cuáles son los tipos admisibles, sin caer en la dispersión, la dilución del concepto, que a fuerza de decir muchas cosas acabe por no decir ninguna?

Vamos a cierta verdad irrefutable: España es España, para todos sus efectos. Uno de ellos es el Estado social y democrático de derecho que proclama el artículo 1.1. de la Constitución española. Y enhorabuena. Esta admisión nos ayudará a formalizar otra, en su momento: México es México, como cada quien es él mismo, solamente, según lo asegura, con distintas palabras, el testimonio orteguiano: *Yo soy yo y mi circunstancia*. Habrá que ver, en cada caso, la circunstancia, y desde ahí construir la identidad que corresponda.

No hace mucho tiempo, en la clausura de un coloquio internacional en México,¹ Diego Valadés ponderó el caso de España en el debate sobre la reforma del Estado: aquél supone “una experiencia original”;

transición de la dictadura a la democracia, que se intentó sin ruptura... Construir un sistema de partidos, una democracia parlamentaria, y un Estado democrático y social de derecho; restaurar la monarquía, y... hacer frente al terrorismo sin caer en el endurecimiento —dijo— demandó considerable imaginación, energía e inteligencia.²

He aquí el caso de España, salvo la mejor opinión de los españoles.

En México tenemos, también, nuestras propias ideas y nuestra propia experiencia: terrígenas ambas. Con ellas nos ponemos en el mirador desde el que se observa el Estado social y democrático de derecho, y desde ese punto aventuramos e hilamos. Ahora hilamos mucho, o acaso mejor: desplegamos el hilo, como Ariadna contemporánea —en trance

1 Me refiero al “Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado”, que se desarrolló en dos etapas: primera, del 22 al 24 de noviembre de 1995, y segunda, del 29 de enero al 2 de febrero de 1996. En esas fechas, el director del Instituto de Investigaciones Jurídicas era el doctor José Luis Soberanes. La organización del encuentro quedó a cargo de los investigadores Diego Valadés y Hugo Alejandro Concha.

2 “A manera de conclusión: Estado reformado y Estado reformable”, en varios autores, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, p. 609.

de ser “moderna”—, para fijar el curso de nuestro íntimo laberinto. Este es “uno de los mitos más fecundos y significativos —advierte Octavio Paz—: la existencia, en el centro del recinto sagrado, de un talismán o de un objeto cualquiera, capaz de devolver la salud o la libertad al pueblo”.³ Habrá que hallar, pues, en la circunstancia mexicana —difícilmente en otra; Teseo es ciudadano de su infungible laberinto— el talismán que ponga o reponga en la escena el sistema de vida al que los mexicanos llamamos democracia. Adelante volveré sobre este asunto.

En el mismo coloquio internacional que he mencionado, el profesor Pedro de Vega inició su participación con una referencia a Ortega y Gasset, tomada del *Esquema de la crisis*. En las grandes crisis históricas “no sabemos lo que nos pasa, y esto es precisamente lo que nos pasa, no saber lo que nos pasa. El hombre se siente en ellas desorientado respecto de sí mismo, *dépaysé*, está fuera de su país, arrojado a una circunstancia nueva que es como una tierra incógnita”.⁴ Y esta incertidumbre, este talante ansioso, reaparecen con absoluta naturalidad a la hora de “enjuiciar la realidad social y política del presente”; el “punto de partida no puede ser otro que el que viene determinado por la situación de crisis histórica que nos toca vivir”.⁵ Digo todo esto para colocarme en la relatividad inevitable y necesaria que supone describir un edificio en construcción. Ya irán apareciendo las habitaciones, y no será ahora mismo.

3 Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, 1959, p. 188.

4 Vega, Pedro de, “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual”, en varios autores, *op. cit.*, nota 2, p. 11. He aquí una formulación gemela de otra que propone Paz: “hemos sido expulsados del centro del mundo y estamos condenados a buscarlo por selvas y desiertos o por los vericuetos y subterráneos del Laberinto”, Paz, Octavio, *op. cit.*, nota 3, p. 188.

5 Vega, *art. cit.*, *op. cit.*, nota 4, p. 12.

II. EL ACENTO SOCIAL EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Permítanme compartir una experiencia, que me conduce a formular algunas reflexiones. Si me refiero al Estado democrático y social, aludo necesariamente a una ilusión mexicana —como de otros países— que casi ha cumplido un siglo. Hay pocos supervivientes de aquel entusiasmo; las generaciones vivas —esto es, algo así como noventa y cinco millones de personas— son más bien testigos de lo que ha pasado con ese sueño en el curso de esta centuria. Y ha pasado de todo: hasta cosas excelentes.

Como juristas podemos ser devotos del derecho; como ciudadanos debemos ser, si no devotos, sí observadores y practicantes de la realidad cuya característica más decisiva es que, en efecto, existe. Y cada uno —aquél y ésta— suelen ir por su lado, a reserva de tener encuentros ocasionales, más o menos profundos. Un ameritado historiador del derecho mexicano, Toribio Esquivel Obregón, hizo ver los dos planos en que discurre el orden jurídico mexicano: el derecho que se expide y el que en efecto rige. Esto no es novedad para nadie. Sucede dondequiera. Pero entre nosotros ha tenido un carácter más institucional —si se me permite la expresión— y perceptible.

Esa dualidad, a la que algunos llaman “surrealismo”, tiene que ver con la forma en que se recibió el derecho peninsular en la América española: por lo menos en la América mexicana que fue labrando sus peculiaridades desde los primeros años del siglo XVI. Los nuevos ciudadanos, que jamás vieron al rey de cerca, pero recibieron sus mandamientos sin mucho alborozo, acuñaron una frase que hizo fortuna: *acátese, pero no se cumpla*. Esto les evitó dos motivos de congoja: levantarse en armas, uno de ellos, y cumplir la ley que les llegaba de la metrópoli, el otro.

Andando el tiempo, la famosa frase se aclimató y tuvo descendencia. En este linaje, la ley más celebrada fue la Constitución Mexicana de 1857, un estupendo ejemplar del

pensamiento liberal del siglo XIX, que algunos diputados progresistas estuvieron a punto de mellar con propuestas novedosas, oriundas de la absoluta extrañeza entre la realidad dolorosa y la Constitución aséptica. Este “pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”, dijo el más lúcido diputado constituyente del 57, don Ponciano Arriaga.⁶

La expresión de Arriaga, que el Congreso escuchó sin entusiasmo, se inscribe dentro de lo que un celebrado maestro del derecho y la política llamaría el “liberalismo social” mexicano,⁷ raíz ideológica de la Constitución que llegaría con el siglo XX. Por lo pronto, la carta del 57 quedó como una pieza de la mitología constitucional de la República. También en México, como en los Estados Unidos de América, prosperó el fervor por la Constitución. De ahí que permaneciera en un nicho, tan admirada como escasamente cumplida. Con ella no era posible gobernar, concluyó un reputado constitucionalista, Emilio Rabasa.⁸ Por eso se le llamó “traje de luces” para el pueblo mexicano.

Más de cien años después de que circulara en París una divisa revolucionaria coronada por la fraternidad, de la que finalmente no hicimos caso —ironiza un tratadista—,⁹ pero

6 Cfr. el “Voto particular del sr. Arriaga sobre el derecho de propiedad”, del 23 de junio de 1856, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1973)*, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 573 y ss. La expresión citada en el texto aparece en la p. 574.

7 Este “se aparta del liberalismo doctrinario en materia económica y social”. En su desarrollo hay “un permanente *leitmotiv* [que es] el tema de la propiedad de la tierra y la actitud que frente a ella guardan sus hombres”. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. La integración de las ideas*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 541 y 542.

8 Se refirió a las contradicciones entre la Constitución, aparentemente respetada y hasta sacralizada, y la realidad, en *La Constitución y la dictadura*, México, Ed. Porrúa, 1982.

9 La divisa revolucionaria nos transmitió la fraternidad junto con la libertad y la igualdad. “Tan pronto como no se encontraba ya amenazada la indivisibilidad de la República, y que la igualdad civil estaba consagrada, no parecía muy útil repetir

que se conserva en su patria de origen,¹⁰ y a esa misma distancia de las iniciativas sociales del constitucionalismo francés de aquellos años, con sus incipientes derechos individuales a prestaciones públicas¹¹ y las insólitas exigencias solidarias de la Constitución de 1795,¹² los mexicanos emprendimos nuestra Revolución social, que vendría “majestuosa”, como señaló Venustiano Carranza en su célebre discurso de Hermosillo. A la hora de recogerla en disposiciones constitucionales, bajo una versión propia de las decisiones políticas fundamentales,¹³ entendimos que la obra constituyente sería vana si no reflejaba con fidelidad —y espíritu combativo— algunas de las pretensiones primordiales —germinales, inclusive— de los revolucionarios convertidos en diputados. Estas tuvieron que ver con la propiedad de la tierra, las relaciones de trabajo y el dominio de la Nación,¹⁴ ya que no del Estado. Los artículos que contienen la pretensiones correspondientes —el 27 y el 123— serían “lo propio” de la nueva Constitución, “lo que determina su originalidad”.¹⁵

que todos los franceses son hermanos”. Ripert, Georges, *El régimen democrático y el derecho civil moderno*, trad. José M. Cajica, Puebla, Ed. José M. Cajica Jr., 1951, p. 111.

10 La fraternidad sigue inscrita en la divisa de la República francesa (artículo 2o.). Esta tiene como principio: “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. *Idem*.

11 Así, instituciones para auxiliar a desvalidos y atender la instrucción pública gratuita, en la Constitución de 1791 (Título primero, Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución); y derechos a la educación y a socorros públicos, en la Constitución girondina del 15-16 de febrero de 1793 (artículos 23 y 24) y en la Constitución del 24 de junio del mismo año (artículos 21 y 22).

12 Esta contuvo un capítulo de “*Devoirs*”, después del correspondiente a “*Droits*”. En el artículo 2o. de aquéllos, el legislador sostiene que todos los deberes del hombre y el ciudadano derivan de dos principios “grabados por la naturaleza en los corazones”: no hacer a otro lo que no se quiera para sí (que es un deber natural de abstención) y hacer constantemente a los otros el bien que se quisiera recibir (lo que va mucho más lejos, pues implica una acción). Además, el famoso artículo 4o. señala: “Nadie es buen ciudadano si no es buen hijo, buen padre, buen hermano, buen amigo, buen esposo”.

13 Cfr. mi comentario sobre este punto en García Ramírez, *Derecho social económico y la empresa pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 51.

14 Cfr. *ibidem*, pp. 62 y 63.

15 Cueva, Mario de la, “La Constitución política”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, t. I: *Doctrina constitucional*, México, LII

Esas novedades contravenían frontalmente la técnica constitucional más o menos neutra que la Constitución de 1857 había heredado de la ley suprema de los Estados Unidos. El Congreso mexicano de 1916-1917, llamado a reformar aquella Constitución, acabó por expedir una diferente en más de un sentido. Los legisladores se ufanaron, con frases desafiantes e ilusionadas, del nuevo carácter que estaban imprimiendo a la ley suprema mexicana. Abordaba puntos que siempre habían estado fuera de los textos constitucionales, y lo hacía con la más resuelta y entusiasta heterodoxia. Era, además, un ordenamiento fuertemente reglamentario. Se había acuñado una doctrina propia.¹⁶

Evidentemente, aquellos legisladores no podrían haber leído que

las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni debe decidir qué debe ser establecido por las normas. Es decir... son, ante todo, procedimientos cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder. Por tanto, y por el contrario —estoy citando a Sartori—, el contenido de las Constituciones es y debe ser neutral.¹⁷

Y si hubieran leído esto, probablemente habrían argumentado que su propuesta constitucional —prolija y comprometedora— pretendía precisamente ese ejercicio controlado del poder, sólo que controlado en cierta dirección, para que los

Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 43. Esta misma tesis expongo en mi artículo "Raíz y horizonte de los derechos "sociales en la Constitución Mexicana", en varios autores, *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*, San José Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.

16 "La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros", señala Cueva, *art. cit.*, en varios autores, *op. cit.*, nota 15, p. 41.

17 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 217.

antiguos gobernantes —y los factores de poder que sobrevivieron a la Revolución— no pudieran orientarlo en otro. O en distintos términos, habrían sostenido que la Constitución es más alma que cuerpo —sin dejar de ser lo segundo—, y que por ende debía erigirse como un verdadero programa de justicia,¹⁸ que ellos calificarían, para que no hubiera confusiones, como “social”.

Explícitamente, la exuberancia constitucional mexicana obedecía a la vehemente sospecha de que si las disposiciones revolucionarias —no tanto las políticas como las sociales y económicas— quedaban fuera de la Constitución, se diluirían en los planos descendentes de la legislación ordinaria. Así se dijo en el Congreso, con razón a medias: ciertamente ni siquiera el empotramiento constitucional sería prenda de permanencia. Los constituyentes de entonces pudieron aplicar, en dimensión heroica, el principio procesal de la escritura: “lo que no está en la Constitución no está en el mundo”. Para afianzar una conquista contra las veleidades de los futuros Congresos, era necesario depositarla en la ley de más alto rango: la Constitución política, que comenzaba a ser social y económica. Sería difícil que los gobernantes del futuro dijeran también, a propósito de la carta magna: acátese pero no se cumpla.

La Constitución del 17, que ahora es una de las más antiguas del mundo —no de las más extensas, aunque algunos de sus preceptos sí lo sean—, fue en su tiempo lo que se llamaría una Constitución moderna, hasta una Constitución revolucionaria. El mejor testimonio de que lo era fue la cantidad y la calidad de los ataques que se le dirigieron. Por lo menos se le calificó de “bolchevique”, en uno de esos arrebatos característicos del debate doctrinal asumido como guerra civil.¹⁹ Luego, más cautelosamente, se le atribuiría “una

18 *Cfr.* García Ramírez, Sergio, “El tema de la justicia en la Constitución”, en varios autores, *op. cit.*, nota 15, pp. 201 y ss.

19 Cuando Jorge Vera Estañol analiza las normas agrarias de la Constitución de 1917, dice en relación con este problema: “como en casi todos los demás, la Constitución de Querétaro... es atentatoria, disolvente y destructiva” Culmina: “no es

expresa orientación hacia un orden socialista”.²⁰ Teníamos ya lo que se calificaría, andando el tiempo, como constitución ideológico programática.²¹ Obviamente, no se trataba de un texto pactado entre el mundo que moría —aunque no murió del todo— y el que estaba naciendo —que no nació completamente—.

III. HACIA UN ESTADO SOCIAL

Bajo esa Constitución se emprendió un nuevo Estado mexicano, más intuido por los legisladores y filtrado en las normas que descrito en éstas. El Estado sería —según la fórmula del profesor De la Cueva— “la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres”.²² El Estado social es un paso arriba del Estado clásico, individualista y liberal, que evoluciona para convertirse en “organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de (los) grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social”.²³

Se trataba, en suma, de erigir un Estado de armonía y conciliación con un objetivo superior: la justicia. Aquél se explica y justifica bajo este doble amparo: que concilie y armonice y que emprenda —o al menos pretenda, verdaderamente— la justicia. Si esto no se presenta, habrá naufragado el Estado social, y con él, seguramente, la democracia social.²⁴ La decadencia de la conciliación —método, objetivo,

obra nacional; es engendro bolchevique”. *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Angeles, Wayside Press, s. f., p. 175.

²⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., reimp., Barcelona, Ed. Ariel, 1979, p. 212.

²¹ *Cfr. idem.*

²² Cueva, Mario de la, *art. cit.*, en varios autores, *op. cit.*, nota 15, p. 41.

²³ Fix-Zamudio, “La democracia social”, en varios autores, *op. cit.*, nota 15, p. 502.

²⁴ Que “implica —escribe Fix-Zamudio— la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una

resultado— puede conducir al despotismo o a la anarquía; el olvido de la justicia, a la negación del carácter ético del Estado y a la exclusiva recuperación de su título elemental: administrador de la violencia, o más suavemente, de la coacción o de la fuerza, en términos de Weber²⁵ o de Kelsen.²⁶

Ese Estado, ideado para practicar la enorme tarea renovadora que significaba poner por obra las pretensiones de la ley suprema, era el pie de cría del Estado social y democrático. Entonces se hablaba de Estado democrático; la noción de social estaba encapsulada, pero era, ciertamente, la propuesta dominante y característica en la flamante Constitución. Lo seguiría siendo a través de centenares de reformas llevadas a un ordenamiento inquieto, naturalmente predisuesto para los cambios: muchos y variados.²⁷

Conviene subrayar que desde su aparición en 1917, la Constitución mexicana depositó su emergente sentido social en los deberes de prestación por parte del Estado —el mejor ejemplo es la educación pública gratuita—, pero también en

redistribución más equitativa de bienes y servicios; establecer un régimen adecuado de seguridad social, y en general, para lograr los fines de la justicia social". *Ibidem*, p. 549.

25 Según la clásica formulación de Max Weber: "Sociológicamente, el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física... el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio... reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima". *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 1a. reimpr. de la 2a. ed., trad. de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Máynez, Eugenio Imaz y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 1056.

26 La fuerza sirve para asegurar la paz. El individuo que aplica la medida coercitiva, autorizado para ello por la norma jurídica, actúa como órgano de la comunidad; sólo él se halla autorizado para emplear la fuerza; por eso se puede decir que "el derecho hace del uso de la fuerza un monopolio de la comunidad". Kelsen, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, 1a. reimpr. de la 2a. ed., trad. de Florencio Acosta, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 34.

27 Al respecto, *cf.* Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 55 y ss. Un panorama de las reformas se encuentra en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, México, 1994, especialmente pp. 89 y ss.

obligaciones a cargo de particulares, correspondientes a derechos fundamentales del individuo —es ejemplar, a este respecto, el catálogo de deberes patronales frente a los trabajadores—. Esta es una idea fecunda, porque en efecto existen —como observa Pedro de Vega— derechos fundamentales concebidos frente a la acción de los particulares, no a la del Estado: así, característicamente, los derechos laborales.²⁸ Se trata, en rigor, de derechos con doble eficacia pasiva: importan obligaciones para otros particulares y para el Estado mismo; en este caso, las obligaciones inherentes a la fiscalización y la coacción.

IV. EL CONCEPTO (MEXICANO) DE DEMOCRACIA

El concepto de democracia, vinculado con la forma de elegir gobernantes, la relación entre los poderes y los derechos civiles y políticos, fue siempre insuficiente. Los campesinos y obreros, que en México mismo y en otros países comenzarían a elaborar y recibir un orden diferente,²⁹ y que hicieron lo que ahora se llama nuestra “vieja Revolución”, fueron menos seducidos por la convocatoria electoral maderista que por las proclamas magonistas y zapatistas sobre el agro y las relaciones de trabajo, quizás porque sabían lo que puede significar tener elecciones sin disponer de tierra: para ellos, muy poco o casi nada.

Los ocupantes del Poder Constituyente y entusiastas destinatarios de la Constitución eran hombres “adjetivados” —ya lo dije: obreros, campesinos, maestros, soldados, comerciantes—, y por eso mismo recelaban de una democracia “sin adjetivos”: un recelo característico de todas las décadas posteriores, ésta inclusive. Sentían, mejor que sabían, que “tras la abstracción

²⁸ Cfr. “Dificultades y problemas para la construcción de un constitucionalismo de la igualdad (el caso de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales)”, en varios autores, *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, pp. 273 y 274.

²⁹ Cfr. Ripert, *op. cit.*, nota 9, pp. 326 y ss.

niveladora” de la persona se debía dibujar “la peculiaridad individual”, para decirlo en palabras de un ilustre jurista.³⁰

De aquí sólo había un paso al concepto que Dewey ha ilustrado tan gráficamente: considerar a una democracia sólo como un sistema de gobierno equivale a suponer que una iglesia es un edificio con bancas, púlpito y columnas, y un hogar es un arreglo geométrico de ladrillos y cemento;³¹ o a la inaceptable equiparación entre democracia sin adjetivos y democracia angloamericana, identidad que impugna Rafael Segovia.³²

En esa línea avanzó la reforma constitucional mexicana —a partir del cimiento neutro del artículo 40, que estatuye, con fórmula igualmente neutra, una República “democrática”— hasta culminar con una descripción de la democracia —formulada por Jaime Torres Bodet, un hombre de letras—, que después constituiría uno de los conceptos más invocados y glorificados en el discurso oficial mexicano, no sin reparos desde la trinchera del contradiscurso.³³ Se vinculó con la educación; de ahí el atractivo y la fuerza ética de la descripción, con dos componentes de diverso valor: estructura jurídica y régimen político, como es sabido, y “sistema de vida —nada menos— fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, como se quería hacer saber.

Desde luego, no se debe perder de vista la circunstancia, casi bélica, en que apareció esta fórmula político-educativa: acudió al relevo de otro giro constitucional, intensamente

30 Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, 3a. reimpr. de la 1a. ed., trad. de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 161.

31 Dewey, John, “The ethics of democracy”, *cit.* por Guerrero Cutiérrez, “La democracia y la nueva trinidad: libertad, igualdad, civilidad”, en varios autores, *Valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1998, p. 118.

32 “Hablar de democracia sin adjetivos es hablar, me parece a mí, de democracia anglonorteamericana.... La democracia va siempre calificada y la nuestra lleva una cauda histórica imponente, y un condicionamiento ineludible. Suponer que una democracia debe sólo ser la correspondiente al modelo anglonorteamericano nos lleva de la mano al caso de la igualdad formal imaginada e impuesta por la Revolución Francesa”, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 86.

33 *Cfr.* Escobedo Delgado, Juan Francisco, “Ataduras históricas de la democracia en México”, en varios autores, *op. cit.*, nota 31, pp. 68 y 69.

polémico: la educación socialista. En el relevo de conceptos, el texto vigente responde al “móvil fundamental de la Revolución: la justicia social... sin necesidad de incurrir en adjetivos espinosos”.³⁴

Por todo ello, la ley fundamental mexicana se comprometió con el más amplio espectro de la democracia: de una parte, la política, primera en tiempo, que se desarrollaría en reformas numerosas, hasta acoger con plenitud el sufragio universal, el pluralismo y la competencia; y de la otra, una extensa variedad: económica, social y cultural. La orientación social se encontraba ya en los preceptos nucleares de la nueva era constitucional desde el 5 de febrero de 1917; pero su reunión deliberada, el *corpus* democrático, provendría de la reforma de 1946 al artículo 3o., precepto crucial de la Constitución, acaso el de mayor densidad axiológica.³⁵ La afirmación del artículo 3o. fue confirmada, casi cuarenta años después, por el artículo 26, que se refiere a la “democratización política, social y cultural de la nación”, como efecto del crecimiento de la economía merced a la planeación democrática. En este alcance de la democracia, la Constitución mexicana tiene cercano parentesco con la portuguesa, de 1976, que también se explyea en un dilatado concepto de la democracia.³⁶

Me agradaría decir que el emplazamiento de la democracia en ese precepto obedeció a un meditado plan constitucional, que enlazara deliberadamente los conceptos de democracia y educación, y por ello extrajera aquélla de su recinto probable o natural: el artículo 40, sobre la organización de la

34 Medina Peña, Luis y Granados Roldán, Otto, “El proyecto educativo de la Revolución Mexicana”, en varios autores, *op. cit.*, nota 15, t. II, p. 156.

35 Cfr. González Avelar, Miguel, “El artículo 3o. y los valores de la Constitución”, *cit.* en García Ramírez (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 169. Igualmente, *cfr.* mi *Introducción* a esa obra, pp. XII-XIII.

36 En efecto, señala que Portugal es una República “dedicada a la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria” (artículo 1o.); y que es “un Estado de derecho democrático”, que “tiene por objetivo realizar la democracia económica, social y cultural y profundizar la democracia participativa”.

República.³⁷ Empero, quizás fueron las circunstancias —la crisis a la que se había llegado bajo el texto sobre “educación socialista”— las que produjeron la oportunidad, ciertamente dorada, de incorporar nominalmente la democracia social en la Constitución social.

La hermenéutica es obvia: no hay democracia donde no existe ese mejoramiento del pueblo, otra palabra multívoca del bagaje constitucional,³⁸ aunque no tan oscura que no se advierta que “pueblo”, para estos efectos, es la mayoría de los habitantes del país: aquéllos que más requieren de ese mejoramiento y que son, en todo caso, los beneficiarios naturales de la educación que imparte el Estado, pues el artículo 3o., en la expresión citada, se refiere a ésta, y no a toda la educación.

Se comprenderá que en un país donde se ha leído durante muchos años ese texto constitucional, atribuyéndole —por buenos motivos y con buenas razones— la calidad de eje constitucional, y asumiéndolo siempre como un giro monolítico, una proposición compacta y ceñida, no sea fácil y quizás ni siquiera necesario —por esas razones y esos motivos— deslindar entre democracia formal y democracia material, democracia política y democracia económica. Habría una resistencia mitad racional, mitad sentimental. Maliciaríamos que la disección del precepto encerraría el inquietante objetivo de oponer conceptos a conceptos, políticas a políticas y, lo que es peor, proyectos a proyectos: no de gobierno, sino de nación, si se liga el ya antiguo artículo 3o. con el relativamente reciente artículo 26. La disección aportaría

37 González Avelar considera que el hecho de que “la elección por la democracia figure precisamente en el apartado que corresponde a la educación y sus contenidos” se debe a que “la educación... es en nuestra tradición jurídica y política el instrumento de cambio y continuidad más reiterado y unánimemente aceptado por la comunidad nacional”. “El artículo 3o. y los valores de la Constitución”, en García Ramírez (coord.), *op. cit.*, nota 35, p. 182.

38 Sartori suministra seis desarrollos interpretativos de la palabra pueblo: a) todos, b) los más, c) el populacho, d) una totalidad orgánica e indivisible, e) la mayoría absoluta o f) la mayoría moderada. *Cfr. ¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Tribunal Fiscal de la Federación, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 14.

un peligro que estamos corriendo, pero no quisiéramos correr: que las piezas readquirieran su energía centrífuga para culminar en un buen sistema lógico y un mal sistema social.

Hoy día, la Constitución mexicana parecería rebasada por muchos textos de su naturaleza, sobre todo los surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. Todos, sin embargo, se nutren en las mismas fuentes, remotas o próximas, que abrió aquella Constitución. Y ésta ha sido sostenida a flote por un verdadero torrente reformador. De aquí provienen: a) la integración de la idea constitucional sobre una democracia social y un Estado consecuente, cuyos primeros trazos aportó el texto de 1917;³⁹ y b) la posibilidad de contar con una sola Constitución en la mayor parte —ochenta años— del siglo XX, en tanto otros países latinoamericanos han dispuesto de muchas.⁴⁰ Por cierto, la constante reelaboración constitucional, que mantiene incólume el tronco a cambio de revisar las ramas con juiciosa oportunidad, dice mucho sobre otras peculiaridades de México, que le han permitido una insólita estabilidad, tejida en muchas y siempre discutidas estabilidades particulares.⁴¹

Aquellos cambios en la ley suprema mexicana se ha cifrado principalmente en dos temas, los asuntos germinales de esa Constitución y de cualquier otra que abrace expresa o

39 En este sentido, Fix-Zamudio, quien examina la paulatina integración de la ley fundamental mexicana a través de las reformas “que han transformado nuestra Constitución Federal vigente para actualizarla de acuerdo con los textos constitucionales de la segunda posguerra”. Esta actualización abarca, según ese autor: desarrollo de derechos laborales, evolución de la reforma agraria, seguridad social, asentamientos humanos, vivienda y salud, crecimiento de la Administración Pública y justicia administrativa, régimen económico y planificación económica y social. *Cfr. art. cit.*, en varios autores, *op. cit.*, nota 15, pp. 504 y ss.

40 En el plano europeo, llama la atención —pero se comprende la razón— que se hable de una “extraordinaria duración” de la ley fundamental española de 1978; ha cumplido apenas dos décadas. *Cfr.* Vilas Nogueira, “Las ideologías en la Constitución de 1978”, en varios autores, *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 89.

41 *Cfr.* el comentario que sobre estos extremos formula Quiroga Lavié, Humberto, “Estudio introductorio”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, t. I, pp. 7 y ss.

implícitamente la procuración de una democracia social, con su andamiaje natural en el Estado democrático y social: por una parte, la formación, distribución y control del poder; por la otra, los proyectos y programas sociales.

V. EL ESTADO SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

De la extrema austeridad constitucional, concentrada en el notable ejemplo de los Estados Unidos, habíamos pasado a la frondosidad, golondrina que haría verano. El “gran salto” —califica Sartori— ocurrió con la Constitución de la India, de 1950, con sus 395 artículos,⁴² a la que se aproximaría la de Honduras, con 379. Tal es el riesgo cuando se cree que la felicidad del pueblo es el quehacer del gobierno —y algo más que el quehacer: la justificación—, ya no se diga de la sociedad, como lo quiso el artículo 1o. de la Constitución francesa de 1793,⁴³ y que la Constitución en el breviario de la felicidad, y no apenas el compendioso manual de anatomía y fisiología del poder formal.

Sea de esto lo que fuere, habíamos llegado a lo que llama Loewenstein un “empeoramiento del estilo contemporáneo en la formulación constitucional” caracterizado por la “verbosidad”.⁴⁴ Esta ha sido, sobre todo, el edificio en el que se alojan el Estado social y sus numerosos habitantes, a título de derechohabientes. Es un dato frecuente en las constituciones nominales, conforme a la terminología del mismo autor.⁴⁵

42 Otro ejemplo de la serie, la brasileña de 1988, con 245 artículos, es “una Constitución repleta no sólo de detalles triviales sino también con disposiciones casi suicidas y con promesas imposibles de cumplir”. Sartori, *op. cit.*, nota 17, pp. 213 y 214. La Constitución de Portugal, de 1976, tiene 312 artículos y en ocasiones adopta un estilo “un tanto barroco”, dice Jorge Miranda, en su “Introducción” —a esa ley fundamental— en Delpérée, Francis, Verdussen, Marc y Biver, Karine, *Recueil des Constitutions Européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 694.

43 “*Le but de la société est le bonheur commun...*”.

44 Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 20, p. 212.

45 Es ampliamente conocida la distinción que este tratadista formula entre constituciones normativas, nominales y semánticas. “Una constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial”. Los supuestos sociales y económicos

Ahora bien, hay que distinguir entre el estilo y el sentido de la Constitución, aunque éste pueda ejercer una influencia sobre aquél: bondadosa o letal, como se quiera. En cuanto al estilo constitucional —que a menudo es la traducción de un estilo nacional o de un apremio circunstancial: contra lo que se supone, el consenso puede rematar en acuerdos prolijos—, no podríamos olvidar que la ley fundamental es —y debe ser, so pena de que no se reconozcan en ella sus destinatarios, que también son sus autores remotos: fuente del Poder Constituyente— el trasunto normativo de la vida. Es lógico que se acomode a los modos y costumbres de la sociedad que pretende regular, a cambio de que ésta se ajuste —de una vez o gradualmente— a las disposiciones que contiene aquélla.

Es común que los textos constitucionales expresen el compromiso social, o social y democrático, del Estado. No hay que buscarlo en las disposiciones, para construir una teoría constitucional del Estado social. Se halla en el pórtico mismo de la gran ley. Tales son los casos de Alemania,⁴⁶ Francia,⁴⁷ Suiza,⁴⁸ Polonia⁴⁹ y España.⁵⁰

no permiten —por ahora— la concordancia absoluta entre las normas y las exigencias del proceso del poder. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 1a. reimpr. de 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ed. Ariel, 1979, p. 218.

46 “La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social” (artículo 20, fracción I, de la Constitución).

47 “Francia es una República indivisible, democrática, laica y social...” (artículo 2o. de la Constitución). Este precepto retoma disposiciones de los artículos 1o. y 2o. de la Constitución de 1946. El atributo de “democrática” se agregó en 1848, cuando se instauró el sufragio universal; la idea queda confirmada por la adopción de la expresión de Lincoln como párrafo final del artículo 2o.: “Su principio (de la República) es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. El calificativo de “social” data de 1946. Para los constituyentes de entonces se trataba de ir más allá de la democracia política y realizar la democracia económica y social. *Cfr.* Bebbasch, Charles, Pontier, Jean-Marie, Bourdon, Jacques y Ricci, Jean Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Económica, 1983, pp. 447 y ss.

48 “La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social” (artículo 1o., inciso 1, de la Constitución).

49 La constitución polaca de 1997 sostiene que Polonia es “un Estado democrático de derecho que realiza los principios de la justicia social” (artículo 2o.).

50 “España se constituye en un Estado social y democrático, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1o., inciso 1, de la Constitución).

Por otra parte, hay proclamaciones que bordean el concepto del Estado social, como ocurre en el artículo 1o. de la Constitución italiana, de 1947: "Italia es una República democrática, fundada en el trabajo". En otros casos se utiliza un giro retórico, que sugiere la misma idea: los poderes públicos velarán por la "distribución de la prosperidad", ofrece el artículo 20.1 de la Constitución de los Países Bajos, de 1813, varias veces reformada y extensamente revisada en 1983. Y hay invocaciones constitucionales e internacionales que fortalecen la idea del Estado social, con sus diversas implicaciones. Tal es el caso de la justicia social, pero no de la caridad, que la Constitución de Irlanda consagra como factor del orden social, al lado de la justicia.⁵¹

La justicia social es un concepto frecuentemente convocado por las constituciones latinoamericanas,⁵² sin perjuicio de que alguna también recoja las ideas separadas del Estado democrático de derecho,⁵³ el Estado social de derecho,⁵⁴ la

51 En la Constitución de Irlanda, de 1937, se dispone que el Estado asegure y tutele un orden social en el que "la justicia y la caridad actúen sobre todas las instituciones de la vida nacional".

52 Tales son los casos de Bolivia (artículo 132), Brasil (artículos 170 y 193, que dice: "El orden social tiene como base primaria el trabajo, y como objetivo el bienestar y la justicia social"), Costa Rica (artículo 74, con referencia a los derechos y beneficios "que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley"), Cuba (artículo 1o.), República Dominicana (artículo 8o.), Ecuador (artículo 45, que sujeta la organización y funcionamiento de la economía a los "principios de eficiencia y justicia social"), El Salvador (de "sociedad más justa" habla el preámbulo, y de justicia social, el artículo 1o.; el orden económico debe responder a la justicia social: artículo 101), Guatemala (artículo 118), Haití (preámbulo: nación "socialmente justa"), Honduras (artículo 328: sistema económico fundamentado en la "eficiencia en la producción y justicia social en la distribución de la riqueza y el ingreso nacionales") y Uruguay (preámbulo y artículo 95).

53 Así, Brasil: "La República Federativa de Brasil... se constituye en Estado Democrático de derecho..." (artículo 1o.). También Perú (artículo 3o.).

54 En este sentido, el artículo 1o. de la Constitución colombiana: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República... democrática...". De manera similar, Honduras (artículo 1o.: Estado de derecho, "constituido como república... democrática" para asegurar a sus habitantes el "goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social"). Paraguay se constituye en "Estado social de derecho" (artículo 1o.).

República democrática⁵⁵ o democrática y social,⁵⁶ el Estado socialista,⁵⁷ la democracia amplia.⁵⁸ La historia de nuestros países, sus fatigas y demandas, sus condiciones tan ásperas, explican la persistente convocatoria; es la versión de una utopía americana, y específicamente latinoamericana, tan distante del “sueño americano” que anida en la América septentrional; es, en fin, su manera de entender la democracia y la condición —y la razón— social del Estado.

La Constitución española de 1978, que es, por varios conceptos, una obra maciza y aleccionadora, ampliamente apreciada fuera y dentro de su país de origen y destino, contradiciendo la regla de que nadie es profeta en su tierra⁵⁹ ha incorporado explícitamente el concepto integral de “Estado social y democrático de derecho” (artículo 1.1). Esta fórmula atrae una serie de piezas del arsenal jurídico, ético y político.⁶⁰ Más aún, cuando aparece unida —en una sola expresión orientadora— con la proclamación de los valores superiores

55 “Costa Rica es una República democrática...” (artículo 1o.); asimismo, Chile (artículo 4o.); en sentido semejante, Ecuador (artículo 1o.).

56 Es el caso de Haití (artículo 1o.).

57 “Cuba es un Estado socialista de trabajadores...” (artículo 1o.).

58 El artículo 2o. de la Constitución de Nicaragua indica: “El pueblo ejerce la democracia decidiendo y participando libremente en la construcción del sistema económico, político y social que más conviene a sus intereses”.

59 Gustavo Villalpando Salas sostiene que esta Constitución, fruto del consenso, “gozó tanto de un amplísimo respaldo parlamentario como de un abrumador respaldo popular en el referéndum convocado para su aprobación el 6 de diciembre de 1978”. Ella “ha inaugurado el más dilatado, fecundo y esperanzador período de estabilidad política, convivencia en libertad y bienestar social de, probablemente, la historia de España”. Esta Constitución “se defiende sola”. “La Constitución española de 1978 en el constitucionalismo histórico español”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, pp. 39 y 42. Es el único texto constitucional español “de auténtica vigencia real y normativa”. Álvarez Conde, “La incidencia...”, *ibidem*, p. 23. Son interesantes los matices y reservas que expresan Remedio Sánchez Ferriz y Lorenzo Cotino Hueso, en “La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español”, en *ibidem*, pp. 43 y ss.

60 Recepción que ha sido cuestionada. En efecto, José Vilas Nogueira, recogiendo también el parecer de otros autores, sostiene: “no creo que se puedan hermanar, en el nivel constitucional, el Estado social y el Estado de derecho”. Esto pugnaría con las características del pluralismo. *Cfr.* “Las ideologías en la Constitución de 1978”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, p. 92.

del orden jurídico: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

Aquí estamos ante una articulación, no ante una mera acumulación de ideas; cada extremo de la proclamación formal española (Estado social, etcétera) parece alojar, si se atiende a sus finalidades o a sus conexiones más acusadas, uno de aquellos valores (libertad, justicia, etcétera): el Estado de derecho,⁶¹ la libertad; el Estado social, la igualdad; el Estado democrático, el pluralismo; y todos giran, acaso, en torno a una referencia que los concentra y enfila: la “dignidad de la persona es el fundamento del orden político” (artículo 10.1 de la Constitución española).⁶²

El lector de la Constitución española seguramente aprecia sobremanera, en su función expresiva de la libertad y la igualdad que se suele calificar como reales, por no decir verdaderas, y representativa de la noción del Estado social —o de la pretensión social del Estado—, el texto del artículo 9.2, que impone a los poderes públicos la ingente tarea de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. En este punto,

61 Cuyos principios articuladores o esenciales de ordenación se hallan en el artículo 9 (1 y 3) de la Constitución española. Cfr. Balaguer Callejón, Francisco, “La Constitución y las fuentes del derecho”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, p. 172.

62 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 27 y ss. y 68 y ss. Aclara: “mientras (el Estado) social (tiende) a la igualdad y el de derecho a la libertad, el democrático no tiene como fin el pluralismo político, en tanto éste sólo postula las condiciones de ejercicio que permiten seguir reconociéndolo como tal. En otras palabras, si los dos primeros buscan realizar fines que pueden designarse como propios, el democrático se halla en distinta situación, pues el pluralismo... no es fin, sino presupuesto de actuación”. *Ibidem*, p. 35. Y la justicia, también mencionada en el artículo 1.1, aludiría “a la concordancia entre las normas jurídicas producidas dentro del sistema y los valores materiales y procedimentales recogidos en la norma fundamental”. *Ibidem*, p. 39. José Vilas Nogueira es de otra opinión: “la justicia con el apelativo de ‘social’ parece referirse primariamente a formulaciones ideológicas socialistas no marxistas (o de marxismo ‘débil’) y a formulaciones de la doctrina social de la Iglesia Católica”. “Las ideologías en la Constitución de 1978”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, p. 97.

Leviatán se convierte en Hércules; debe tener, sin embargo, una razonable combinación de ambas sustancias: de aquélla, por lo pronto, la fuerza necesaria para acometer los trabajos que ésta le asigna.

VI. EFICACIA DE LA DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL

Si la Constitución es una norma jurídica y existe una relación indisoluble entre Estado constitucional y democrático, por una parte, y control de constitucionalidad, por la otra,⁶³ como ha sido ampliamente considerado por la doctrina española, salta a la vista el formidable poder conductor que posee aquel compromiso constitucional, con categoría de “principio nuclear”⁶⁴ proyectado hacia el legislador ordinario, el administrador y el juzgador; en este caso, por el papel que cumple el tribunal constitucional en la construcción —pero podría utilizarse otra expresión, si se prefiere— del derecho constitucional, y la eficacia interpretativa e incluso anulatoria que tiene la fórmula utilizada por la Constitución.⁶⁵

63 El artículo 9.1 de la Constitución española especifica: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, de donde se sigue una subordinación directa de unos y otros al texto constitucional, como es característico de una proposición normativa. En cuanto al enlace entre Estado democrático y control, *cfr.* Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, esp. pp. 14 y 41.

64 Calificación que atiende —señala Cossío Díaz— “al sentido globalizador que propugna hacia el ordenamiento, a la definición del tipo de Estado en que España se constituye, así como a la postulación de los valores superiores (fines) que habrán de perseguirse”; en resumen, “el principio Estado social y democrático de derecho no es una regla de solución del caso, sino un marco de directrices de entendimiento (al más alto nivel) para otros principios y reglas constitucionales, que por su mismo carácter nuclear exige ser invocado como unidad y aplicado mediante un ejercicio ponderativo, de ahí que frecuentemente termine dirimiendo enfrentamientos entre bienes constitucionales”. *Op. cit.*, nota 62, p. 154 y 155).

65 *Cfr.* Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 62, esp. pp. 99, 146-148, 155 y ss.

Al reconocerse el carácter normativo del conjunto constitucional⁶⁶ más allá de algunas oposiciones,⁶⁷ no sólo se resuelve un punto de organización jurídica, sino se atiende, conscientemente o no, a la necesidad de que el individuo formalice sus expectativas frente a los programas y los proyectos asumidos por el Estado. Ciertamente que la ley suprema es un “proyecto de futuro que se autoasigna la comunidad nacional”, como dice Álvarez Conde, pero también cierto que implica un proyecto de presente para cada uno de sus individuos. De lo contrario sería vista como utopía, no como regla de vida: algo para otros, no para nosotros. Por ende, además de que todas las constituciones son normativas,⁶⁸ todas deben ser vistas como tales.

De tal suerte, el individuo puede guarecerse —sólo relativamente, claro está— contra la ansiedad que trae consigo la ruptura, la discontinuidad, la inconsecuencia entre el texto constitucional, colmado de ofertas, y la demanda de cumplimiento, colmada de elusiones o negativas. Si no fuera así, el lector de la Constitución se encontraría frente a una novela de

66 Tal es el sentido de la doctrina española dominante, particularmente bajo el imperio de la Constitución de 1978. *Cfr.* la síntesis que a este respecto formula Álvarez Conde, Enrique, “La incidencia de la Constitución en el ordenamiento jurídico”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, pp. 19 y ss. La incidencia no sólo responde al valor normativo de la Constitución en sí misma, sino también al impacto que ejerce la interpretación “conforme a la Constitución”, que se afirma en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España. *Ibidem*, pp. 31 y 33. *Cfr.* igualmente, Álvarez Conde, Enrique y García Fernández, Javier, “La Constitución y el derecho constitucional”, en *ibidem*, p. 204.

67 José Vilas Nogueira escribe: “el intento de positivizar los elementos no positivos del orden jurídico-político implica un círculo (lógicamente) vicioso que abre una carrera inacabable hacia una meta nunca alcanzable. Sin embargo, este sedicente precepto jurídico ha tenido efectos jurídicos reales —basta ver la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (de España)—, pues en el mundo de lo político, a diferencia del mundo físico, lo meramente imaginario puede también ser eficiente”. Vilas Nogueira, José, “Las ideologías en la Constitución de 1978”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, p. 95.

68 Aunque no exactamente en la acepción que confiere Karl Loewenstein a este calificativo, más sociológica que jurídica, pero sí cercanamente a ella. Cabe hablar de constitución normativa sólo cuando las normas de ésta “dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas. Para usar una expresión de la vida diaria: la Constitución es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente”. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 20, p. 216.

ficción política, no frente a una norma suprema, por encima de las consideraciones técnicas con que se quisiera persuadirlo, y acabaría por creer que efectivamente ha ingresado —conforme a las palabras ya invocadas de Vilas Nogueira— en “una carrera inacabable hacia una meta nunca alcanzable”.

Una manifestación vistosa de la opción por un Estado social, por una democracia social, por una justicia social, se halla en los derechos de este carácter, *lato sensu*, que abarca igualmente los económicos y culturales. La liga es explícita en algunos textos, como la Constitución belga.⁶⁹

Los derechos civiles y políticos tienen un asiento y una eficacia rotundos; no así los otros, pese a que se hallen tan estrechamente asociados —en la hora moderna, que es una era diferente— con la realización del ser humano. Si por una parte los derechos sociales, económicos y culturales tienen nicho propio⁷⁰ y carácter progresivo⁷¹ —que los remite a las calendas griegas que cada quien imagine—, por la otra se reconoce la necesidad de preservar, articuladamente, ambas categorías.⁷²

69 La vieja Constitución de Bélgica, de 1831 —reformada en diversas ocasiones—, establece el derecho de todas las personas de “llevar una vida conforme con la dignidad humana”. Acto seguido señala lo que eso significa: “A tal fin, la(s) ley(es)... garantizan, tomando en cuenta las obligaciones correspondientes, los derechos económicos, sociales y culturales, y determinan las condiciones de su ejercicio” (artículo 23).

70 En el plano mundial, hay pactos diferentes para los derechos civiles y políticos, de una parte, y los sociales, económicos y culturales, de la otra. En el ámbito europeo se distingue entre la Convención de Roma y la Carta Social de Turín. En América —mejor dicho, Latinoamérica y el Caribe— hay una Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1966, y un Protocolo —de San Salvador, de 1988: más de veinte años posterior a la Convención— acerca de los derechos sociales, económicos y culturales. Este instrumento entró en vigor en noviembre de 1999, cuando fue ratificado por Costa Rica y se contó, en tal virtud, con el número de ratificaciones necesario para su vigencia.

71 Por ejemplo, el artículo 26 de la Convención Americana previene que los Estados adoptarán las medidas necesarias para obtener “progresivamente” la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA reformada en Buenos Aires, “en la medida de los recursos disponibles”.

72 El preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reitera que, con arreglo a la Declaración Universal, “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. El preámbulo del Protocolo de San Sal-

Para desaliento de la idea misma del Estado social —y más si la democracia apareja esencias o consecuencias de este último carácter— los derechos económicos, sociales y culturales aparecen siempre mediatizados, diferidos, condicionados. El concepto de aplicación progresiva de tales derechos —que campea en los textos declarativos y en los convenios correspondientes— sugiere que son apenas el boceto del mundo futuro: el que habrá cuando ya no existan los actuales derechohabientes; en el largo plazo, cuando todos estemos muertos. Es decir, una vez más se trata de los derechos de las generaciones futuras y nosotros apenas figuramos como *de cuius*.

Así, esos derechos corresponden a una suerte de tierra prometida; Moisés los conocerá en sus sueños, pero no ingresará en sus fértiles planicies, ni podrá esperarlos —quiero decir, en concreto; en la materia de la que se hace la vida— ni de la legislatura en ejercicio, ni de la administración pública ni de los tribunales. Los traerá la historia, cuando lleguen otros protagonistas. La progresividad se resume en una certeza: la espera. Y aquí no existe el “plazo razonable” del que hablan la Convención de Roma, el Pacto Internacional y la Convención Americana⁷³ para que se haga justicia al justiciable.

La urgencia —y la ilusión— que resulta de la posibilidad de ver realizados los derechos de la persona —y que tiene que ver, en última instancia, con la percepción individual del orden jurídico como una promesa convincente, que aliente de una sola vez la paciencia y la esperanza— lleva a instalar ciertos medios interesantes, a título de garantías,

vador es enfático a este respecto: ambas categorías de derechos “constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana”; jamás se podrá justificar “la violación de unos en aras de la realización de otros”.

⁷³ Esta, en el artículo 8.1, señala: “Toda persona tiene derechos, tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente...”.

para forzar el cumplimiento de las solemnes promesas.⁷⁴ Se ha dicho, inclusive, que si la progresividad es sucesión de etapas —de pasos, como exclusas, en un sentido inexorable—, los tribunales debieran cerrar la tentación del retorno: cada progreso debe ser un hecho consumado; la progresividad sólo autoriza el progreso: no el estancamiento, y mucho menos el retroceso.⁷⁵

Por esta vía, el Poder Judicial ejercería un control enérgico sobre el cumplimiento que haga el Estado de su condición social y democrática. En ocasiones, este control pudiera verse aliviado por la presencia de pautas claras para una resolución jurisdiccional. Sin embargo, abundarán los casos en que no sea así. Habrá que imaginar el desasosiego judicial frente a la reclamación de trabajo, a partir de un derecho universal al trabajo, como el que postula —¿o diré imagina?— el primer párrafo del artículo 123 constitucional mexicano, agregado significativamente al catálogo de los derechos de los trabajadores. En la especie, no habría forma de que el Estado empleara al reclamante, pero tampoco de que esa imposible prestación se viera sustituida por otra, asimismo impracticable en las condiciones prevalecientes, como el seguro de desempleo.⁷⁶

74 Me refiero, con todas las limitaciones del caso, al juicio de inconstitucionalidad por omisión recogido en las constituciones de Portugal (artículo 283) y Brasil (artículo 103, 2o.), y al mandado de *injunção* previsto, asimismo, en la Constitución brasileña (artículo 5o., fracción LXXI).

75 Por ello, Eugenio Raúl Zaffaroni plantea la posibilidad de acogida judicial del reclamo contra medidas “diametralmente opuestas” a la realización progresiva de las cláusulas de este carácter, por una parte; y bloqueo de las disposiciones regresivas, por la otra. *Cfr.* “La justicia como garante de los derechos...”, en varios autores, *La justicia como garante de los derechos humanos: la independencia del juez*, San José, Costa Rica, Unión Europea/Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), 1996, p. 24.

76 Sobre la sustitución de prestaciones, *cfr.* Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 62, p. 225, donde señala: “Si bien es cierto que mediante el derecho al trabajo no puede exigirse un puesto de trabajo, por él se dota a la población desempleada de un sustituto del salario que debió recibir por su desempeño laboral. No siendo el seguro de paro la única vía imaginable para compensar la ausencia de puestos de trabajo, el legislador podrá optar por otras alternativas siempre que el hacerlo no vulnere el contenido esencial del derecho al trabajo”.

Se suele decir que hay derechos prestacionales a los que no corresponde una auténtica obligación estatal, exigible por los particulares supuestamente investidos con aquéllos; o bien, los hipotéticos no son derechos estrictamente. En la especie no existe norma legal que desarrolle la estipulación constitucional, ni vía para reclamar, con eficacia, la prestación que se pretende; sólo existe, solitaria, una “obligación pública”.⁷⁷ Se trataría, entonces, de una ilusión montada sobre una norma. Digamos, gráficamente, que se tiene conciencia de la necesidad y voz para elevar la demanda destinada a satisfacerla, pero no hay correspondencia: ni quien escuche, ni quien conteste. El demandante habla frente al espejo: mira su reflejo y oye su eco.

No será fácil convencer al peticionario, que ha leído la Constitución y otras disposiciones solemnes, de que la naturaleza característica de una relación jurídica implica que lo que parece un derecho no lo sea verdaderamente y lo que se formula como promesa apenas llegue a ser quimera; y que, sin embargo, se mantiene vivo el Estado social que le atribuye aquel derecho exento de correspondencia y que, por cierto, contribuye a identificar al Estado como “Estado social de derecho”. Lo menos que podríamos decir es que aquí aparece una pequeña crisis: no en los textos, sino en el concepto del derechohabiente, un concepto que tiene valor y relevancia si el Estado es, además de social, democrático.

No es este el lugar para ingresar en cuestiones colindantes que sugieren atención y desarrollo. Pero tampoco podría olvidar la pretensión —democrática y democratizadora, ciertamente— de proteger los derechos fundamentales de los individuos frente a los actos de otros individuos, como se quiso en las sentencias de la Corte Suprema de Argentina dictadas en los casos Siri y Koy. A este respecto me parecen persuasivos los argumentos de Fernández Segado y Pedro de Vega. En efecto, la tesis de que la violación de los derechos

⁷⁷ Cossío Díaz examina este asunto detalladamente. *Cfr. op. cit.*, nota 62, pp. 235 y ss.

fundamentales sólo es imputable al Estado, “ha quebrado en el Estado social de nuestro tiempo —observa aquél—. Los presupuestos políticos y socio-económicos actuales son bien diferentes de los de fines del siglo pasado. Hoy, buen número de derechos encuentra su satisfacción en el seno de complejas relaciones sociales y económicas que enfrentan al individuo con los grandes grupos de poder (social o económico)”.⁷⁸

Además, hay derechos fundamentales concebidos frente a la acción de los particulares. Tómese en cuenta que en el supuesto —frecuentísimo— de que la igualdad formal ante la ley se vea “destrozada socialmente por la desigualdad social y económica de las posiciones de los individuos que deberían ejercitarla” —advierte De Vega—, esto es, si hay conflicto entre las formas de organización social y el sistema de valores que acoge el ordenamiento constitucional, es indispensable echar mano de un correctivo que permita “dar el salto de un derecho constitucional de la libertad” a un “Derecho constitucional de la igualdad”.⁷⁹

El último torrente de disposiciones sociales —para decirlo de esta manera— que ingresó en la Constitución mexicana antes de la etapa actual de revisión a fondo del modelo social constitucional, correspondió al que se denominaría, con alguna propiedad, “capítulo económico” de la Constitución. Tiene cierta correspondencia con el capítulo tercero (“De los principios rectores de la política social y económica”) del título primero de la Constitución española. En aquél figuran algunos de los temas característicos del Estado social y democrático, como son el papel del Estado en la economía, la economía mixta y la planeación democrática.

⁷⁸ “La jurisdicción constitucional en España”, en García Belaúnde, D. y Fernández Segado, F. (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, S. L./Madrid, Ediciones Jurídicas, Lima/Editorial Jurídica Veracruzana/Editorial Jurídica E. Esteva, Uruguay, 1997, p. 680.

⁷⁹ *Loc. cit.*, nota 28.

La propia Constitución española contiene precisiones sobre este asunto.⁸⁰ Hasta donde llega mi conocimiento, el sector mayoritario de la doctrina admite el carácter normativo de esos principios rectores, aunque existan diversas opiniones sobre puntos específicos.⁸¹ Asimismo, se reconoce la posibilidad de actuación jurisprudencial, que podría ocurrir en el supuesto de una cuestión de inconstitucionalidad o en la interpretación de una disposición legal.⁸²

Alguna Constitución excluye expresamente la injerencia judicial en la aplicación de los principios de la política social.⁸³ En México no se ha explorado la materia, que abriría un extenso horizonte a la nueva misión contralora de la Suprema Corte de Justicia, en general enfocada, obsesivamente, a los asuntos electorales;⁸⁴ es así que la democracia “sin adjetivos” (*tout court; sans phrase*) gana de nuevo el escenario a la democracia social.

VII. TRANSICIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

Después de un florecimiento del derecho social constitucional, y consecuentemente del Estado social, su diligente protagonista, nos llegaron las crisis y las transiciones. Surgió,

80 El artículo 53.3 señala: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

81 “Como insistentemente han puesto de relieve diversos autores y la propia jurisprudencia constitucional, la totalidad de las normas constitucionales y, por ende, los principios rectores vinculan directamente a los poderes públicos. El problema no está, pues, en saber si los principios tienen o no eficacia directa, pues la tienen, sino en delimitar su alcance respecto de cada uno de los sujetos a ellos vinculados”. Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 62, p. 259.

82 Cfr. Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 62, p. 267.

83 El artículo 45 de la Constitución de Irlanda señala que los principios de política social servirán como orientación general para la legislación que expida el Parlamento (*Oireachtas*); la aplicación de esos principios “no será de la competencia de ningún tribunal”.

84 Cfr. la información que suministra Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 214 y 215.

por lo pronto, un nuevo modelo de desarrollo, que ciertamente alcanzó a México,⁸⁵ entre muchos Estados latinoamericanos. No habría tuteladas improcedentes, ni populismo ni paternalismo. No habría intervencionismo. No habría caprichosas interferencias en el mercado. Otro mundo amanecía, y sus reglas serían aplicables donde quiera y de prisa. Algunos Estados —muchos, seguramente— no lograrían convertir en normativas sus constituciones nominales. Por eso resultaba juiciosa, por ejemplo, la actitud del legislador alemán de 1990, que analizó el Tratado de Unión (1990) entre la República Democrática y la República Federal de Alemania, que no aceptó incorporar en la Ley Fundamental los objetivos sociales del Estado,⁸⁶ además de identificarlo como Estado social. Prevalció la prudencia, que elogia Thomas Würtenberger, y se salvó —dicho en la misma línea de pensamiento— el prestigio de la norma suprema.⁸⁷

Para acompañar este proceso, el Estado mismo debía cambiar: más todavía, el cambio del Estado “es” parte del proceso, acaso su entraña. Era la hora —y es— de la reforma del Estado, llamado a cuentas con el timbre de alarma en el reloj de la historia. La magna tarea y la expresión sugere-

85 “El nuevo modelo de desarrollo sigue el impulso liberalizador y privatizador iniciado a fines de los 70 en Gran Bretaña, Estados Unidos y Chile. Parte del supuesto de que el mercado es el mejor medio para asignar recursos escasos, por lo que el Estado debe intervenir poco en la economía, disminuir su discrecionalidad en las intervenciones no renunciadas, y racionalizar las reglas para que el mercado funcione. El Estado debe retirarse de los sectores no estratégicos, y lo estratégico se ve limitado a unos cuantos sectores clave. Se supone que así habrá un mayor crecimiento y el Estado podrá concentrarse más efectiva y transparentemente en los terrenos donde su intervención es indispensable”. Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “¿Hacia un nuevo Estado mexicano?”, en Cordera Campos, Rafael, Gómez Ruiz, Francisco *et al.* (coords.), *Transición mexicana. Ciclo de Mesas Redondas. Memoria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 111.

86 Cfr. Würtenberger, Thomas, “Las reformas del Estado en Alemania desde 1989” (trad. de Héctor Fix-Fierro), en varios autores, *op. cit.*, nota 2, pp. 453 y 457.

87 El autor sostiene que “ciertamente resulta correcto no haber incorporado objetivos sociales del Estado en la ley fundamental que no pueden cumplirse en el futuro. Las frases bonitas en la ley fundamental despertarían en el ciudadano esperanzas que no pueden ser satisfechas por el sistema social y económico. La Constitución que promete más de lo que es viable política y económicamente socava ella misma su aceptación y contribuye por tanto a la pérdida de su legitimidad”. *Ibidem*, p. 459.

rente fueron enunciados por el pensador Ortega y Gasset —“¿reforma del Estado o reforma de la sociedad?”— en una publicación del año 1927, y por el reformador de Gaulle, en un discurso en Estrasburgo, en 1947.⁸⁸ De esa reforma hay numerosas versiones, y todas apuntan hacia el norte: la reducción del Estado, la sustitución de las obsesiones de la “función pública” por las razones del “servicio público”, el relevo del ciudadano por el cliente y del funcionario por el gerente, el agente de ventas a cambio del diplomático, la moderación en el gasto público y la eliminación del déficit; en fin, había que capturar a Leviatán en su viaje por aguas profundas.

Esto abarca, por supuesto, al Leviatán criollo del que habla Marcos Kaplan,⁸⁹ una criatura latinoamericana que pasó por su momento más deslumbrante —y no menos ilusorio— cuando hizo las veces de un “Estado sol” —como dijo Fernando Cardoso—, en torno al cual giran las sociedades.⁹⁰ Ahora bien, el Leviatán criollo finalmente —¿pero éste es ya el final?— llegó a la playa, desfalleciente, arponeado por el déficit presupuestal, el diluvio demográfico, la ineficacia administrativa, la indigencia financiera, el rezago tecnológico y la inexorable globalidad. Añádanse otros pecados que acumuló en la travesía.⁹¹ Ese Leviatán, puesto en el mundo moderno, se encontró de pronto con que había perdido su competencia tutelar. No era el que había sido. En consecuencia, ten-

88 Valadés, Diego, “A manera de conclusión: Estado reformado y Estado reformable”, en varios autores, *op. cit.*, nota 2, pp. 609 y 610.

89 *Cfr. Estado y sociedad en América Latina*, México, Ed. Oasis, 1984, pp. 9 y ss.

90 Colocada la empresa fuera de la política, escudada, deja que “el Estado cumpla todos los papeles: organice la producción, la represión, la ideología, que organice todo; da la impresión de que nuestras sociedades giran alrededor de un sol llamado Estado”. Cardoso, Fernando Henrique, “Reflexiones sobre la estructura social y política de los países más industrializados de América Latina”, en Cardoso, F. H., y Prebisch, Raúl, *En torno al Estado y el desarrollo*, Rosario Green (coord.), México, CEESTEM, Ed. Nueva Imagen, 1982, p. 150.

91 Entre los pecados mayores: la corrupción. La reforma democrática implica renovar el funcionamiento de la administración pública y combatir los mecanismos que han dado vida a la corrupción y a la utilización del poder público para obtener beneficios personales. *Cfr. García, Amalia, “Honestidad y eficacia. Replantear el funcionamiento del Estado”, en varios autores, op. cit., nota 85, p. 115.*

dría que cambiar de prisa y sin demasiada reflexión para obtener una ventaja elemental: sobrevivir.

Nos hallamos en el tiempo y el espacio de las transiciones, entre ellas la denominada transición a la democracia. Los procesos de transición —generalmente hacia una democracia formal, que recoja los apremios del pluralismo y modere las iniciativas de los protagonistas históricos— se explican desde una doble perspectiva: sea por la existencia de condiciones objetivas que los precipitan, sea por el consenso de los actores que los acuerdan.⁹²

Se ha querido desarraigar este concepto, acuñado para ciertos relevos históricos, y aplicarlo a los sucesos y los procesos de otras regiones: no digo lugares, sino ámbitos específicos con experiencias y actores propios. Este es un error evidente, que, sin embargo, no siempre se mira. La herramienta pudiera ser neutra; no así la materia a la que se aplica y mucho menos los resultados. Las instituciones jurídicas “son como el buen vino; no viajan”.⁹³ O si se prefiere decirlo con una expresión más moderada: si quieren buena travesía, viajan con infinito cuidado.

Hay, pues, una suma de posibilidades en el abanico de las transiciones. Un Estado que se autoproclama de derecho, democrático o social, o las tres cosas, exactamente igual que los restantes, debe revisar sus posibilidades antes de lanzar sus ofertas y formalizar sus expectativas. Suele mediar cierta distancia entre aquéllas y éstas, que puede ser un abismo. Un factor para la distancia es la globalización, que golpea con distinta fuerza en cada puerta. Al final del siglo, globalización significa “la aparición de procesos sociales que se desarrollan ‘fuera’ de los ámbitos de organización temporal y espacial propios del Estado moderno”; y esto varía en cada

92 Así, en general y en el caso de España, *cf.* Soto Carmona, Álvaro, “Cambios sociales y Constitución de 1978”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, pp. 78 y 79.

93 Blanquer Criado, David, *Introducción al derecho administrativo*: “las instituciones jurídico-administrativas no pued[e]n trasladarse mecánicamente; son como el buen vino, no viajan”. Sánchez Ferriz, Remedio y Cotino Hueso, Alonso, “La Constitución de 1978, punto de inflexión en el constitucionalismo español”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, p. 68, n. 102.

caso:⁹⁴ no tanto, quizás, para la vertiente jurídica o legal del Estado, pero sí para la democrática y sobre todo para la social.

Piénsese en la capacidad de un Estado nacional para hacer frente a sus compromisos sociales, es decir, realizarse como el Estado social que dice ser, cuando se localiza —o se enfrenta— ante un sistema económico mundial con características que ciertamente lo desbordan.⁹⁵ ¿Cómo sería posible asegurar, en semejantes circunstancias, por ejemplo, “la subordinación del poder económico al poder político democrático”, que es el primer principio fundamental de la organización económica y social proclamada por la Constitución portuguesa,⁹⁶ y que significa una herramienta, quizás decisiva, del Estado social nacional?

Hoy, el Estado debe compartir la escena política con otros actores, y esto relativiza el concepto de orden jurídico⁹⁷ y traba el dominio —si lo había— sobre los procesos de los que dependía el éxito del título “social” del Estado, al menos conforme a su versión acostumbrada. Pero esto mismo, por otra parte, contribuye a afianzar una de las versiones más solicitadas de la democracia social⁹⁸ y una de las más tran-

94 Cfr. López-Ayllón, “ ‘Globalización’ y transición del Estado nacional”, en varios autores, *op. cit.*, nota 84, pp. 319 y 322.

95 “Primero, una distribución tal que coloca a los centros de poder y decisión en los países desarrollados y en muchos casos fuera del control de un Estado determinado. Segundo, la existencia de flujos de capital fuera del control de cualquier Estado[,] y tercero, la existencia de organismos intergubernamentales cuya dinámica de operación los ha convertido en entidades ‘semiautónomas de decisión’ ”. *Ibidem*, p. 324.

96 Artículo 80: enuncia los seis principios en que reposa la organización económica y social; y a la cabeza de ellos, bajo la letra a), el que se menciona en el texto.

97 Que “es el conjunto de instrumentos legales que la estructura dominante ha logrado imponer sobre todo el cuerpo social, pero que, de acuerdo a una perspectiva diferente, no es el único conjunto normativo”. Concha Cantú, Hugo A., “La legitimidad del Estado mexicano”, en *ibidem*, p. 388.

98 Democracia social es, así, “el conjunto de las democracias primarias —pequeñas sociedades y asociaciones voluntarias concretas— que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, desde la sociedad civil. En este sentido, un término preñado de significado es el de ‘sociedad multi-grupal’, o sea aquella estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política”. Sartori, *op. cit.*, nota 38, p. 6.

sitadas del derecho social.⁹⁹ Un poblador natural del abismo que media entre la realidad y las ofertas explícitas o implícitas del nuevo Estado democrático, es la ingobernabilidad, que se alimenta —como subraya Bobbio— de la “desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político”.¹⁰⁰ Aquí tenemos un riesgo persistente. Además, crece precisamente en la democracia, aunque no sea oriunda de ella.

El gran remedio para el gran mal tiene una presentación relativamente novedosa desde que se despliega en la marquesina: la reforma del Estado; y si éste se reforma, debe hacerlo con sus calificativos: social, democrático, popular, soberano. Existe, pues, una reforma del Estado social y democrático de derecho, que tendría que abarcar la suma de estos conceptos y sus ligas interiores. De esto me he ocupado en otra oportunidad. Ahora reproduzco mis reflexiones.¹⁰¹ La crisis —por cualquiera de los motivos que decimos, o por todos ellos— propone una nueva atención, en la que también estamos ocupados: la reforma del Estado, un trabajo de Hércules que tiene diversos horizontes, a veces convergentes y en ocasiones discrepantes, y que se impulsa con distintas fuerzas: una de ellas ha sido la sociedad emergente, con sus corrientes de insurgencia; otra, el poder que se ensimisma, reflexiona, se revisa, programa sus propias novedades. Por esto último cabe decir, como se ha dicho en efecto, que “un cambio de esta naturaleza sólo puede ser encabezado por el Estado, empezando el cambio por él mismo”;¹⁰² y que

99 Cfr. las formulaciones clásicas de Gurvitch, Georges, *Lidée du Droit social*, París, Lib. du Recueil Sirey, p. 13; Ripert, *op. cit.*, nota 9, pp. 314 y 315 y 333-337; y Roubier, Paul, *Teoría general del derecho*, trad. de José M. Cajica. Puebla, Ed. Cajica, s. f., pp. 279 y 295-8. En su momento, Jean Dabin impugnó esta teoría: se trata de un “pluralismo anárquico”; con él “se legitiman todos los desórdenes”. *Doctrina general del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Ed. Jus, 1946, pp. 414 y 417.

100 Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 5a. reimp. de la 1a. ed., p. 104.

101 Cfr. García Ramírez, “El Estado de derecho”, en varios autores, *Estado de derecho*, México, Barra Mexicana de Abogados, Ed. Themis, 1997, pp. 57 y ss.

102 Segovia, Rafael, *op. cit.*, nota 32, p. 349.

es esto lo que ha ocurrido en México, donde el papel protagonista del gobierno federal resulta del encuentro entre una “sociedad civil relativamente débil” y un “Estado extenso y penetrante”.¹⁰³

Se impugna la expresión “reforma del Estado”, diciendo que no hay, rigurosamente, reforma del Estado, sino del gobierno o de la administración. El rótulo que lleve depende, en todo caso, del signo y la hondura de la reforma que se pretenda. Puede limitarse a ser una revisión administrativa —una pequeña revolución en las ventanillas, que no es poca cosa—; o una modificación del aparato ejecutivo, que deje intactos los fines explícitos y las funciones naturales del Estado; o una versión casi geométrica, o sólo aritmética, del pase del Estado máximo al Estado mínimo, ufano en sus propias cifras de liquidación y desempleo; o una renovación de las relaciones entre los poderosos, es decir, entre los poderes formales del Estado, que se funda en un pacto político más que en un pacto social; o una nueva versión del acceso electoral al poder y de la distribución de las facultades entre el centro y las regiones. En todos estos casos habría una revisión tal vez saneadora; un “ajuste” del equipo sobre la marcha, con plena confirmación de roles y relaciones del ciudadano y el poder público.

Pero también puede tratarse de una verdadera reforma del Estado, más o menos intensa o estrepitosa. Por ejemplo, lo que hubo al cabo de la Revolución mexicana no fue una reforma administrativa, sino una reforma del Estado, como lo fue la que se produjo al término de la Independencia norteamericana, de la Revolución francesa o de la Revolución rusa. Y esto mismo, reforma del Estado, ocurrió tras el derrumbe del totalitarismo nacionalsocialista en Alemania o socialista en la Unión Soviética. También hoy puede haber reforma del Estado, en este cruce al que concurren el Estado liberal, que no acaba de dominar, el Estado benefac-

¹⁰³ Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 29.

tor, que no termina de ceder, y quizás un personaje nuevo, que proviene de aquellos dos y propone un Estado diferente para el inmediato porvenir. Si es esto lo que ocurre, sin duda se trata ya de una verdadera reforma del Estado.

Esto mismo, en la medida que se quiera, es lo que observan quienes van tras las huellas del Estado mexicano y en ellas miran cambios que no sólo delatan una sucesión de políticas o de gobiernos, sino anuncian un relevo de Estados. Así, estaríamos entrando en la era del tercer Estado mexicano a partir de ciertas mutaciones profundas en los tres órdenes —económico, político y social— que agotan el quehacer público.¹⁰⁴ No es posible perder de vista que la reforma del Estado añade a los puntos instrumentales, más o menos relevantes, una carga ideológica que oscurece el horizonte —así, la curiosa reconstrucción del “liberalismo social”¹⁰⁵ en el pasado inmediato— y un sistema de complacencias interiores y exteriores que promueve, por lo menos, los más ardientes debates.

Esto nos pone en la pista de la reforma del Estado social, no sólo del Estado en general. Alguna diferencia existe entre ambos extremos, por supuesto. Reformar al Estado social tiene que ver con la integración y las relaciones de los órganos del poder formal, pero también con el destino, el objetivo, la finalidad del poder: su justificación. Por ello, el Estado social reformado de la hora futura debe encaminarse a satisfacer las necesidades del hombre: el fondo, no sólo la forma. En consecuencia, la reforma del Estado no se consume ni en el método administrativo ni en el método electoral, ni en las relaciones y controles entre los poderes. Esto importa, pero no basta. Es preciso dar varios pasos más allá; pasos de gigante. La reforma del Estado implica decir de qué manera se satisfarán las exigencias que la vida propone

104 Cfr. Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, especialmente pp. 239 y 303.

105 Cfr. Rebolledo, *op. cit.*, nota 103, p. 32; y Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Nacional Financiera, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 169.

al Estado mismo como servidor del hombre y del pueblo; es decir, en qué forma se atenderá a los derechos tradicionales, por una parte, y a los nuevos derechos que en cada vuelta del camino han subido a la Constitución. Puesto de otra manera, implica la revisión del gobierno del pueblo, pero también la del gobierno para el pueblo;¹⁰⁶ en ambos casos, para que lo sea más.

En estricta teoría, puede operar con holgura el Estado reformado que prescindè de ciertos aspectos de su condición social, o bien, que destaca en la democracia la versión formal. Así se despoja de un bagaje que pesa demasiado, sanea las finanzas públicas, reduce los compromisos y confía en un solo sistema de asignación de bienes, que no sobrecarga los cuidados oficiales: el mercado.¹⁰⁷ Esto tiene incontables implicaciones de gran alcance, que se traducen en las implicaciones de pequeño alcance —nuevamente, la macro y la microeconomía, que corresponden, a la macro y a la microexistencia—, esto es, a las que afectan la vida individual y familiar, de manera inmediata y directa o como efecto de la cascada que se precipita, desde las alturas, sobre la vida personal y cotidiana.

Un caso notable se halla en el gasto público de carácter social. Recordemos que la distribución de la renta establecida por el mercado puede ser modificada por el Estado a través de dos instrumentos: políticas de protección social y sistema fiscal.¹⁰⁸ De aquí se sigue que difícilmente habría un Estado social dinámico, es decir, en marcha, igualitario, a cambio de uno estático, retórico, que se reduce a ser su

¹⁰⁶ Esta diferencia que se establece a partir de la conocida expresión de Abraham Lincoln, tiene correspondencia en el deslinde entre democracia formal —gobierno “por” el pueblo— y democracia material —gobierno “para” el pueblo—. *Cfr.* Bobbio, *op. cit.*, nota 100, p. 40.

¹⁰⁷ Fórmula de asignación que predica: “a cada uno según su riqueza”. Sobre este y otros sistemas de asignación, *cfr.* Tarello, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, trad. de Isidro Rosas Alvarado, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 191 y ss.

¹⁰⁸ *Cfr.* Soto Carmona, Álvaro, “Cambios sociales y Constitución de 1978”, en varios autores, *op. cit.*, nota 40, p. 80.

propio monumento, ahí donde el gasto social se contrae, dejando a los ciudadanos en el ojo de la tormenta; es decir, desvaliendo más todavía a los más desvalidos ciudadanos. Y tampoco lo habría donde el sistema fiscal agobia el trabajo y desalienta la iniciativa. Por ello se habla de la reforma fiscal con más temor o entusiasmo, para los fines de una democracia de carne y hueso, que de la reforma política.

VIII. REFLEXIÓN FINAL

La realidad no es —valga la Perogrullada— estricta teoría. Tiene otro paisaje, colmado de imposiciones que a menudo arruinan la lógica del modelo. Es el caso de la realidad mexicana, pero también de la realidad latinoamericana y sospecho que de la de otros países. La pretensión de un Estado social en México tiene unas raíces que son, fatalmente, adversarias del nuevo modelo de Estado purificado.

Hay que ir un poco atrás, o un mucho: casi al nacimiento de las dos Repúblicas norteamericanas, cada una de las cuales seguiría su rumbo, produciría una Constitución diferente —no obstante las afinidades— y proclamaría un tipo de Estado distinto. En el origen de cada uno hubo un dato determinante, aunque tomemos con cautela las generalizaciones lapidarias. Alexis de Tocqueville habla con reverencia de la igualdad en la sociedad norteamericana de 1831, que tuvo a la vista; y pondera ese mismo dato —la igualdad— en la fundación de la Nueva Inglaterra, tierra propicia para la democracia.¹⁰⁹

Treinta años antes, Alejandro Humboldt formulaba un tremendo juicio sobre México: “México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra

¹⁰⁹ Cfr. *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 53 y ss.

y población”.¹¹⁰ No extrañará, pues, que hubiese tierra propicia para una lenta y segura germinación precisamente en ese lugar del mundo: ahí germinaría la semilla de la Revolución social, del derecho social, del Estado social.

Obviamente ha pasado mucha agua bajo el puente. Ha irrigado la República. Esta no es lo que fue en los días de Humboldt. Empero, no está completamente curada de sus males; unos males que determinaron el establecimiento del Estado social o la idea de la democracia como sistema de vida. No obstante los progresos alcanzados —negarlos sería ocultar, con un dedo, el sol inocultable—, hace un par de años la Sección Mexicana del Club de Roma precisó que la estrategia de crecimiento económico, que no es una estrategia de desarrollo, “no ha generado aún las condiciones que permitan reducir en proporción significativa la desigualdad social”.¹¹¹

Otro tema para el Estado social es la persistencia de lo que se ha llamado el México profundo,¹¹² que emergió del abismo en los primeros días de 1994, cuando el Estado mexicano, despojado de “populismos”, se aprestaba a ingresar en el primer mundo con la carta de naturalización del Tratado de Libre Comercio. La designación se aplica a la población indígena, cincuenta y seis o sesenta etnias,¹¹³ que abarcan entre el diez y el quince por ciento de la población nacional.

La adscripción a este conjunto todavía es materia de controversia. Esta indefinición —observa Stavenhagen— tiene sus

110 *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, 3a. ed., trad. de José A. Ortega y Medina, México, Ed. Porrúa, 1978, pp. 68 y 69.

111 Antes declara: “Las consecuencias sociales de los efectos no previstos de la estrategia económica seguida han sido inimaginables: empeoramiento de la desigualdad de ingresos y de los niveles de pobreza y pobreza extrema, aumento de la economía informal, duplicación de los coeficientes de desempleo y amenazas crecientes a la paz social”. Urquidi, Víctor L. (coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, pp. 140 y 141.

112 Cfr. Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ed. Grijalbo, 1989.

113 González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y las etnias nacionales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 152.

ventajas y sus desventajas: coincide con los criterios liberales acerca de la igualdad formal y la cultura nacional, y obstruye la acción pública en favor de los núcleos indígenas.¹¹⁴ En el conjunto hay grupos indígenas numerosos, con notable presencia, al paso que subsisten otros sumamente reducidos, con un horizonte breve y comprometido.¹¹⁵ Las condiciones en que viven esos millones de ciudadanos difícilmente patrocinarían la jubilación del Estado social, acusado de paternalismo y populismo.

Hay mucho que reflexionar sobre la supervivencia del Estado social, asido a la democracia. ¿Cuál es el porvenir de aquél? Si el porvenir se midiera en términos de necesidad, y la necesidad estuviese dada por el desvalimiento, el desequilibrio en el seno de la sociedad, el gravísimo rezago —que no se acortará con las puras fuerzas de los marginados—, la irritación social y el asedio contra la paz, habría que ser optimistas sobre el futuro del Estado social: perdurará. Sin embargo, el presente conspira en otra dirección.

No sobraría, sin embargo, mantener el deslinde en este género de elucubraciones. Ni hay dos hombres absolutamente iguales, ni hay dos pueblos idénticos. Las distancias, lejos de reducirse, se han ensanchado. Ganan en hondura. En esta variedad de circunstancias hay otra variedad, natural, de soluciones; o al menos de posibilidades, mientras acuden las verdaderas soluciones.

Pudiera haber, pues, formas o fórmulas diversas del Estado social. Unas, las que aparezcan en las sociedades desarrolladas, opulentas; otras, las que surjan, como diques con-

114 *Cfr. Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 305. Del mismo autor, *cfr.* “Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional”, en varios autores, *Antropología jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 99.

115 El tema se mencionó frecuentemente en el proceso de la reforma al artículo 4o. constitucional en 1991. González Galván informa sobre diversas autoctonías con población sumamente reducida: cochimi (148 individuos), cucapa (136), jova (300), kikapu (232), kiliwa (41), kumiai (96), lacandona (300), mexicana (496), motozintleca (235), ocuilteca (755), ópata (5), pai-pai (223), pápago y pima (306), seri (561). *Cfr. op. cit.*, nota 112, pp. 170 y ss.

tra el espanto, en las sociedades agobiadas, donde la observación de Humboldt no es una curiosidad histórica. Estas pudieran verse en el caso de enfrentar el amago de la ingobernabilidad, a partir de la carencia de satisfactores elementales y de la acumulación de la ira colectiva. En este punto, acechan las sombras del nasserismo.¹¹⁶

Con diversas aplicaciones vernáculas, lo cierto —o lo que parece ser, dicho con mayor cautela— es que en el Estado social la sociedad debe hacer tareas que hacía el Estado; e incluso debiera establecerse una relación diversa entre ambos, que revise sus papeles y hasta sus viejas identidades. Esto haría que, como sugiere Fernando Cardoso, se volviera “público lo que es estatal”; en el futuro, como utopía, el Estado cesaría de ser actor para constituirse en “el escenario... el espacio donde se dé la acción”.¹¹⁷ O bien, diríamos con Reyes Heróles que “cada vez hay más sociedad y su compleja urdimbre la hace día con día más social”, y el Estado “tiene que ser más social”; “facilitar que la sociedad se sitúe en el Estado”.¹¹⁸

116 Que “consiste en señalar la ineficiencia y la corrupción de los dirigentes políticos en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, para abordar los problemas que aquejan a estos países; la incapacidad de los cuadros políticos, oligárquicos o mediatizados, para efectuar reformas de fondo, de estructura, y la necesidad de que del ejército, sin compromisos ni complicidades, inmune ante cambalaches y pequeños trueques, salgan los cuadros directivos del Estado que hagan las reformas básicas sin inhibiciones ante los intereses creados. El derecho se hace a un lado en busca de soluciones a lo económico y a lo social”. Reyes Heróles, “Hacia un Estado...”, en varios autores, *op. cit.*, pp. 624-625.

117 “Reflexiones sobre la estructura...”, en Cardoso y Prebisch, *op. cit.*, nota 90, p. 172.

118 Reyes Heróles, “Hacia un Estado...”, en varios autores, *op. cit.*, p. 628.