

## CUESTIONES CONSTITUCIONALES

### Los derechos sociales como normas programáticas

José Ramón Cossío D.

El propósito fundamental de este trabajo es apuntar el modo como en México se ha dado la comprensión de los llamados "derechos sociales". El cumplimiento de esta tarea puede llevarse a cabo de dos maneras: una, haciendo una mera enunciación de las principales reformas constitucionales hasta ahora realizadas en esa materia y de los principales sentidos interpretativos que a ellas han recaído: otra, señalando también cuáles son los principales presupuestos que subyacen a la determinación de los derechos sociales, tanto en lo que ve a su realización normativa estricta, como a su comprensión por la doctrina nacional. Realizar un ejercicio del primer tipo tiene la conveniencia de continuar con una larga y sólida tradición entre los juristas del país, pero también el inconveniente de hacer de las normas jurídicas meras enunciaciones cronológicas, más preocupadas por atender a las fechas determinantes de su proceso y vida legislativa, que a proponer los posibles sentidos interpretativos de las propias normas. El segundo tipo de análisis, por el contrario, tiene el inconveniente de alejarse de la tradición jurídica nacional, cuando no de enfrentarla, si bien tiene la relevancia de coadyuvar en el proceso de revisión crítica a que, según nosotros, debe entrar el derecho público nacional, en general, y el constitucional en particular. Ponderadas así las ventajas y desventajas de los análisis que podemos llevar a cabo, nos parece mucho más adecuado optar por el segundo de ellos.

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

Enfrentados ya con el análisis de los derechos sociales, lo primero que debemos reconocer es que los mismos, a lo largo de los últimos años de la vida nacional, terminaron por ser considerados únicamente como normas programáticas, es decir, como simples directivas a realizar por los poderes del Estado. En efecto, si uno revisa la doctrina

nacional, se encontrará que la misma postuló un concepto específico de Constitución, fundamentalmente ligado a los postulados de la Revolución y a las conquistas de ésta; después, señaló las normas de contenido social como las manifestaciones más directas de tales supuestos especiales; posteriormente estableció que las normas sociales eran un mero programa a realizar por el Estado y, finalmente, que las normas no eran estrictamente jurídicas sino, y al igual que la Constitución, el fruto de la Revolución.

Determinado en los términos apuntados el sentido programático de los derechos sociales, ¿qué problema existía para introducir en la Constitución un sin número de contenidos que, de una u otra manera, podían ser considerados como sociales? En otras palabras, una vez trivializado el sentido de los derechos sociales, el régimen podía utilizar a la Constitución como una vía privilegiada para, por un lado, incorporar los programas de campañas de los distintos presidentes de la república y, por el otro, seguir insistiendo en el carácter social del Estado mexicano. Así, lograba mantener la flexibilidad y el grado de pragmatismo necesario para aglutinar a las distintas modalidades de dominación que se llevaban a cabo y que eran necesarias para lograr el generoso proyecto social de la propia Revolución. Como veremos, no es casual que la mayor parte de las reformas que introdujeron derechos sociales al texto original de la Constitución hayan sido establecidas a partir de 1970, época en la que inician la pérdida de legitimidad del régimen y las crisis económicas que impidieron al sistema satisfacer, simultáneamente, a sus distintas clientelas políticas.

Frente a una realidad en la que el derecho y la Constitución eran concebidos y creados por un régimen hegemónico e incluyente, ¿qué tipo de explicaciones produjeron los juristas respecto al propio derecho pero, sobre todo, respecto a la Constitución de 1917? Esta interrogante, contestada por nosotros en el número anterior de Este País, puede resumirse de la siguiente manera: la perspectiva política prevaleció sobre la normativa, y ese punto de vista llegó a ser determinante tanto del discurso propiamente académico como del aceptado por los órganos del Estado.

Al lado de esta perspectiva política, debe recordarse que el modelo de Estado social resultante de la Constitución de 1917 no imponía al propio Estado la obligación de conferir una serie de prestaciones materiales de carácter directo en favor de quienes menos tenían (salvo la señalada educación básica gratuita). Por el contrario, el modelo social era el de un Estado que, fundamentalmente, establecía una serie de limitaciones a ciertas categorías de sujetos calificados como poderosos o relevantes (Iglesia, latifundistas o patrones) a efecto de lograr que éstos respetaran ciertas condiciones mínimas de otros sujetos considerados débiles o menos poderosos (niños, jornaleros, trabajadores). La visión del papel que debía jugar el Estado no era, pues, en el sentido de que éste confiriera subsidios, otorgara puestos de trabajo, llevara a cabo dotaciones diversas a los que tenían un carácter fundamentalmente retributivo, etcétera. Esta visión no era autónoma de los derechos sociales sino, más bien, resultaba de estos últimos. Si atendemos al sentido que los constituyentes le confirieron a ciertos preceptos y a las funciones normativas que los mismos podían realizar en términos del texto original de la Constitución, tenemos que por derechos sociales se entendían aquellas normas constitucionales que: primero, se hubiese elaborado en contraposición a los contenidos de la Constitución de 1857; segundo, que fueran la expresión directa de los postulados de la Revolución de 1910; tercero, que le confirieran atribuciones a los órganos del Estado para imponer obligaciones a cierto tipo de particulares; cuarto, que no le imponían obligaciones directas de carácter patrimonial a los propios órganos estatales. La novedad u originalidad de la Constitución radicaba en el

rompimiento de los cánones de elaboración de este tipo de textos jurídicos, y en el reconocimiento expreso de que era el producto de una lucha social. Se rompió así una visión del derecho como regulación de conductas de una sociedad homogénea, y se dio paso a la idea de que la Constitución podía regular también las posiciones de diversos grupos o clases sociales. Este cambio fue ante todo el resultado de la constitucionalización de los derechos sociales.

Si partimos del concepto amplio de derechos sociales apuntado líneas atrás, resulta posible considerar que una serie de reformas constitucionales habidas entre 1918 y la actualidad, pueden comprenderse dentro de tal concepto. Partiendo del concepto apuntado, podemos estimar que las reformas constitucionales que dieron lugar a derechos sociales se dieron respecto a los artículos 3º, 4º, 6º, 27, 28 y 123, de ahí que debamos describirlas brevemente. En lo tocante al artículo 3º, son tres las reformas a considerar: 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946 y 5 de marzo de 1993. En esos tres casos se trataron de establecer las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la educación; en el primero, de la educación primaria; en el segundo, la obligatoriedad de la primaria y la gratuidad de toda la educación que impartiera el Estado y, en el tercero, la obligatoriedad y gratuidad de la educación r primaria y secundaria. En estos casos, el Estado se encontraba obligado, tal como aconteció desde el texto original del artículo 3 a realizar una actividad prestacional en favor de quienes desearan los grados escolares comprendidos dentro de fa educación obligatoria.

El artículo 4º sufrió una serie de adiciones de claro contenido social a partir de mediados de los años 70. Así, en 1974 (31 de diciembre) se estableció que la ley protegería la organización y el desarrollo de la familia; en 1980 (18 de marzo), se determinó que los padres tenían el deber de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, y que la ley determinaría los apoyos a la protección de tos menores a cargo de fas instituciones públicas; en 1983 (3 de febrero), se dispuso que toda persona tenía derecho a la protección de la salud, y que en la ley se definirían las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud; nuevamente en 1983 (esta vez el 7 de febrero), se constitucionalizb el derecho de toda la familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, estableciéndose que sería en la ley donde se determinarían los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo; finalmente, el 28 de enero de 1992 se determine) la composición pluricultural de la nación mexicana, la protección a diversas manifestaciones de las culturas indígenas, el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, y le necesidad de tomar en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas de éstos en los juicios agrarios. En lo que ha sido su única modificación, el artículo constitucional fue adicionado el 6 de diciembre de 1977 a efecto de establecer que el derecho a la información sería garantizado por el Estado.

El siguiente conjunto de reformas que dieron lugar a los derechos sociales debemos identificarlos con el artículo 27. La primera de ellas se dio el 10 de enero de 1934, a efecto de establecer un supuesto completamente diverso al contemplado en el texto original. Así, mientras que en este último se sefialaba (fracc. VI) que: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal..." tendrían la capacidad para disfrutar de las tierras bosques y aguas que les pertenecieran, o de aquellas que les hubieren sido restituidas conforme a la ley del 6 de enero de 1915, la reforma de 1934 estableció que " los núcleos de población; que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad de disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan

restituido o restituyeren." Como puede observarse, de la determinación originaria de un conjunto de sujetos precisados del texto de 1917, se pasó a la determinación "abierta" de 34, y de la precisión de los supuestos limitados de restitución, se pasó a otros más amplios y se abrió la posibilidad (fracción X), de que los propios núcleos que consideraran que tenían carácter de ejido y les fuera difícil o imposible establecer su título jurídico respecto a ellos, serían dotados con terrenos, tierras y aguas conforme a las necesidades de su población. En una nueva reforma al artículo 27, esta vez del 6 de diciembre de 1937, se precisaron las condiciones de tenencia de tierras, bosques y aguas de los núcleos de población (fracción VII), mientras que en la reforma del 12 de febrero de 1947 (fracc. X), se fijaron las medidas mínimas de la superficie o unidad individual de dotación. Finalmente, el 3 de febrero de 1983 se le confirieron atribuciones al Estado para promover las condiciones para el desarrollo integral, a efecto de elevar las condiciones materiales de los campesinos y la productividad del campo.

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

Finalmente, el artículo 123 fue reformado o adicionado en nueve ocasiones a fin de adicionarle diversos contenidos de carácter social. El 6 de septiembre de 1929 se reformó la fracción XXIX, para considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que debía comprender los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes. El 5 de diciembre de 1960, se adicionó al precepto citado al amplio apartado B, mismo por el cual se concedieron una serie de derechos y obligaciones

a los trabajadores de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del

Distrito y territorios federales: El reformado de noviembre de 1960, adicionó diversas fracciones del apartado A, con el propósito de precisar cuestiones como la jornada de trabajo, el trabajo de menores, la calidad de los salarios mínimos, la participación de utilidades y la seguridad social. El 14 de febrero de 1972 se determinó que todas las empresas estarían obligadas en términos de las leyes reglamentarias "a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas": Estas obligaciones, decía la reforma, se cumplirían mediante las aportaciones que las empresas hicieran a un fondo nacional de la vivienda. En la reforma del 31 de diciembre de 1974 se precisaron cuestiones relativas a la jornada, pago de horas extras, seguridad e higiene y colocación de trabajadores, primordialmente. En la reforma del 9 de enero de 1978 se regularon las medidas de capacitación o adiestramiento que el patrón debía cumplir respecto a todos los trabajadores. En la reforma del 19 de diciembre de 1978 se incorporaron nuevos contenidos al preámbulo del artículo 123 y, finalmente, el 23 de diciembre de 1986 se precisaron las condiciones de otorgamiento de los salarios mínimos.

Si consideramos en conjunto los casos acabados de apuntar en cuanto al modo como los mismos fueron reconsiderados por los autores nacionales, tenemos que distinguir dos periodos: 1917-1970 y 1970-1997. Entre 1917 y 1970 los autores los consideraban, primero, preexistentes al Estado o el producto de los factores reales de poder que llevaron a cabo la Revolución mexicana; segundo, que esos derechos eran limitaciones que el Estado imponía a los particulares más poderosos socialmente, a efecto de conferirle una protección

a los más débiles; tercero, que tal protección se traducía en el establecimiento de limitaciones a los poderosos o en el otorgamiento de un mínimo de prestaciones por parte de estos últimos en favor de los protegidos; cuarto, que el papel del Estado en esa relación se limitaba al establecimiento de las normas legales y de los órganos mediante los cuales debiera llevarse a cabo la protección a las restricciones aludidas y, quinto, que el juicio de amparo no era procedente en contra de las violaciones a tales garantías, tanto por ser un medio de protección que surgió en una época liberal sólo podía proteger a las garantías individuales, como porque la relación jurídica a que daba lugar era entre particulares. En esta primera época, la manera en que los juristas conceptualizaron los derechos sociales estaba impregnada de una fuerte base ideológica, pero en buena medida era acorde con el modelo constitucional que se había elegido para los derechos sociales. En efecto, y por una parte, tales juristas mantenían la idea de que los apuntados derechos sociales eran la expresión directa de la Revolución; que esa Revolución estaba encarnada en el régimen y que el régimen debía desarrollar los derechos sociales para legitimarse como revolucionario.

Por otra parte, sin embargo, no se intentaban elaboraciones normativas de los derechos sociales, pareciendo que era suficiente con sostener su carácter revolucionario. La realidad es que los derechos sociales no gozaban de carácter normativo, sino que más bien eran las enunciaciones del ideario revolucionario que iba a realizarse por la actuación misma del régimen que lo representaba. Desde el momento en que la regulación de los derechos sociales era altamente discrecional para el legislador, sus resultados no eran reconocidos como materia del juicio de amparo y no daban lugar a la actuación directa de los órganos del Estado, los mismos podían y debían seguir valiendo más como elemento justificatorio del régimen que como normas jurídicas en sentido estricto. El modelo de derechos sociales acabados de describir y, por ende, la explicación respecto a ellos, se modificó radicalmente a partir de los años 70. Por una parte, hay un grado importante de aceptación respecto al hecho de que los sistemas político y económico mexicanos sufrieron cambios importantes a comienzos de los años 70. En lo tocante al primero, se presentó la crisis de 1968 como punto de partida, con el consiguiente rompimiento del modelo de homogeneidad social hasta entonces imperante. A partir de ahí, el régimen tuvo que reconocer que en el país existían diversas fuerzas políticas, i.e., distintos modelos de sociedad y que por ende debían llevarse a cabo los "ajustes" necesarios para darles cabida. En segundo lugar, en los años 70 se da también el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador que había logrado niveles económicos aceptables para una parte importante de la población. A partir de ahí, se iniciarían una serie de crisis económicas recurrentes, y la imposibilidad del régimen de satisfacer adecuadamente y eficientemente a clientelas tan distintas como las que había podido manejar con anterioridad (banqueros, empresarios, trabajadores, campesinos, etcétera). La crisis que se presenta tiene diversos interlocutores y, por ende, se plantea desde distintos frentes. El modo como se le enfrenta exige entonces de variadas soluciones, mismas que se tratan de articular respecto a los grupos o sujetos más importantes para el gobierno. Así se dieron reformas en materia agraria, política, laboral, financiera, etcétera. En todas ellas el derecho jugó un papel relevante, pues en tanto que el régimen buscaba mantener una formalidad legal, los distintos modos de enfrentar problemas sociales adquirían también forma jurídica.

Posiblemente, uno de los mayores cambios normativos que se dieron en las condiciones y con las formalidades apuntadas, tuvo que ver con los derechos sociales. A nuestro entender, por un lado se reformó la Constitución a efecto de introducir "derechos"

sociales de carácter prestacional, buscando con ello mantener vivo el ideario de la Revolución en momentos de crisis y, por el otra, se modificó la concepción de los propios derechos para hacerla jurídicamente inocua.

A partir de 1970, las reformas constitucionales en materia de derechos sociales son las siguientes: respecto al artículo 4°, las que constitucionalizaron los derechos a la protección de la familia, de los menores, el derecho a la información; en cuanto al 27, se estableció la obligación del Estado a la promoción del desarrollo rural integras; en lo que hace al 28 la protección del consumidor y, finalmente, en cuanto al 123, se introdujo el derecho de los trabajadores a recibir vivienda y a recibir capacitación y adiestramiento, ambos a cargo de los patrones.

Vistas en conjunto, resulta que entre las reformas posteriores a 1970 y las anteriores se presenta una diferencia fundamental: las del primer grupo significaban la realización de actividades prestacionales a cargo del Estado, mientras que las del segundo no. En efecto, mientras que los derechos sociales iniciales se traducían en limitaciones sobre un grupo de la población y en el deber del Estado de legislar y establecer órganos para garantizar el cumplimiento de tales limitaciones, a partir de los años 70 el papel del Estado debe traducirse en el otorgamiento de prestaciones a la población, tales como servicios de salud, entrega de vivienda, etcétera.

Nos parece posible afirmar que mientras el Estado mexicano gozó de un grado importante de legitimidad en lo político, y el modelo económico generaba ciertos niveles de satisfacción económica, no había necesidad de constituir al Estado en un agente que aparezca como directamente distribuidor. Sin embargo, es también en los años 70 cuando los niveles de satisfacción que producían, si puede decirse, así, decrecen. Aun cuando aparentemente el gobierno destinaba ' gran parte de su presupuesto a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país, un análisis más profundo muestra que esta idea es errónea. Los indicadores de bienestar social —educación pública, salud, empleo, vivienda pública, reforma agraria, etcétera- reflejan un descenso en el nivel de vida de los mexicanos. La única excepción es el aumento en los salarios mínimos, pero esto no hace más que reforzar la preferencia que le dio el régimen revolucionario a las clases medias, otorgando paliativos a las clases más bajas. Estas inconsistencias hacen necesario crear un nuevo modelo, mismo que, por otra parte, contaba con dos ventajas adicionales: primera, podía verse como ejecución o continuación del movimiento social revolucionario, lo cual ayudaba a favorecer los supuestos de la dominación revolucionaria que se llevaba a cabo; segunda, el cambio de modelo acerca de los derechos sociales era inofensivo en tanto que a la Constitución en general se le había privado de normatividad hacía muchos años, y los derechos sociales, aún más, iban a ser concebidos como meras normas programáticas.

Revisado el contexto en que se produjeron las reformas constitucionales en materia de derechos sociales, el tipo de explicaciones que se dieron respecto a la "naturaleza jurídica" de estos últimos y la relación existente entre algunos de los juristas citados y el régimen político de aquellos años, nos parece posible afirmar: primero, que la sucesiva introducción de derechos sociales tenía más un propósito legitimador que un verdadero intento por mejorar las condiciones de los más necesitados a través del otorgamiento de prestaciones sociales. Haber hecho esto hubiera significado un cambio completo a las condiciones económicas nacionales, situación que el régimen no hubiera podido enfrentar dada la diversidad de las clientelas en que se sustentaba. Vistas así las cosas, y aquí vendría nuestra segunda afirmación, era necesario llevar a cabo un ejercicio fundamentalmente ideológico sobre los derechos sociales, de manera tal que a pesar de su

constitucionalización, los mismos poco o nada significaron normativamente. Et modo de alcanzar este objetivo fue, primeramente, sosteniendo el carácter político de la Constitución al punto de hacerla parecer como el mero resultado de los factores reales de poder y, posteriormente, y ya de un modo más específico el carácter pragmático de los derechos sociales. Así, por una parte se vació a la Constitución de sentido normativo y, por la otra, y ya frente a una situación en extremo comprometedora para el Estado respecto a la política económica, que hubiera significado otorgar las prestaciones a que hubiera dado lugar la consideración normativa de la Constitución, se exageró el vaciamiento de los preceptos señalados. De haberse aceptado ese carácter normativo, se hubiera tenido que dejar de lado que sólo el régimen representaba a la Revolución y, por ende, sólo él era el depositario de la interpretación pura de la Constitución de 1917, i.e., de sus decisiones políticas fundamentales. Igualmente, y salvado el obstáculo anterior, se hubieran tenido que resolver los diversos problemas funcionales a que dan lugar los derechos sociales, tales como relaciones de validez, interpretación y determinación de sentidos posibles, precisión de los medios de control de la regularidad, etcétera. Sin embargo, haberse metido en un ejercicio así, además de tener que resolver los problemas técnicofuncionales a que aludíamos, hubiera significado también dar cuenta del hecho de que la Constitución no era más el reflejo del régimen "homogéneo" que todavía entonces se quería hacer prevalecer. Hoy en día, cuando la propia pluralidad política nos exige tener que reconocer la diversidad constitucional, cuando la propia pluralidad no se entiende como un factor de rechazo o segregación a las posibles interpretaciones que puedan darse sobre las normas constitucionales, se hace necesario rehacer el sentido de los derechos sociales, esta vez en clave normativa y no sólo justificatoria.