

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO REVOLUCIONARIO

Diego VALADÉS

Las resistencias al cambio revolucionario no quedaron superadas con el derrocamiento de la dictadura de Porfirio Díaz, ni siquiera con la promulgación de la Constitución de 1917. Después de la magna decisión revolucionaria de introducir en el texto normativo fundamental de la República las garantías sociales, fue necesaria la decisión política de dar vigencia a esas garantías y de ir las perfeccionando y ampliando.

Veinte años después de promulgada la Constitución, el presidente Lázaro Cárdenas exclamaba:

Desgraciadamente existen aún muchos reductos en los que se pugna por detener la marcha ascendente que tiene por objetivo el mejoramiento de las clases proletarias; no es sólo en Monterrey donde se observan estos fenómenos, existen otras regiones del país en que se opone resistencia al cumplimiento de nuestro programa, así en el campo de las actividades agrícolas como en el de las industrias. Citaré dos casos: el de La Laguna y el de Yucatán.¹

El mismo presidente declaró que para que la ley fuera adecuadamente aplicada, había que hacerla "con sentido netamente revolucionario". Y es que, en efecto, la aplicación de la ley por parte del juzgador, del administrador y del gobernado mismo, debe estar inspirada por la convicción social de quienes participan en el sistema garantizado por el Estado de derecho.

Por eso el constitucionalismo social no es un mero conjunto de normas, como lo conciben los juristas conservadores, sino todo un sistema que vincula la disposición jurídica con la práctica social. Si la práctica social se interrumpe, se desvía o se matiza, el sistema social de la Constitución adviene en mera declaración semántica. Es por esto

¹ Cárdenas, Lázaro, *Discursos*, México, 1935, p. 14.

que si revolucionarios fueron los autores de la Constitución, revolucionarios tienen que ser quienes la aplican.

Aunque son muchas las elaboraciones interpretativas del origen de la revolución, vale la pena tomar, a manera de testimonio auténtico, la ofrecida por un militante de la revolución caracterizado por su participación en las lides militar, política y social de la gesta de 1910. Cuando Salvador Alvarado explicó por qué era revolucionario, sintetizó en seis puntos lo que para él había resultado fundamental. Éstas fueron las causas que lo llevaron a ser revolucionario:

La desigualdad y falta absoluta de equidad en el sistema tributario de México; la viciosa distribución de las tierras; la falta de un sistema completo de vías de comunicación, la falta de educación de las masas; la postración en que se halla la raza indígena, y la defectuosa organización de nuestras instituciones políticas.²

En todo caso, acerca de los factores que desestabilizaron el movimiento revolucionario de 1910, mucho se ha dicho. Lo transcrito corresponde, más que a una indagación histórica, al sentir de un protagonista. Si tales eran los problemas advertidos por los revolucionarios, tales pudieron ser los remedios que, de manera instintiva o deliberada, debieron procurar a través de una nueva organización jurídica que fuera, a su vez, base de la nueva organización social de la República. Por eso, para la revolución, la norma jurídica fue un instrumento del desarrollo social y no un valladar interpuesto entre el pueblo y sus problemas.

De acuerdo con el análisis funcionalista ningún sistema de actividades puede persistir sin estar conectado, directa o indirectamente, a las necesidades humanas y su satisfacción. Ese mismo método preconiza que los principios que rigen el cambio social son el de difusión y el de evolución, entendiéndolo al primero como el proceso que permite que un sistema pueda nutrirse de la experiencia de otro u otros, y por evolución los procesos naturales de cambio, adecuados a la satisfacción de nuevas necesidades.

Sin que se tenga que aceptar en sus términos los planteamientos del titucionalismo social no apareció en México, ni proliferó en buena parte ha condicionado la emergencia del Estado social de derecho. El constitucionalismo social no apareció en México, ni proliferó en buena parte del mundo, por generación espontánea. Su origen está en las deman-

² Alvarado, Salvador, *La reconstrucción de México*, México, 1919, pp. 11 y ss.

das de la sociedad que, en el caso mexicano, pudieran ser políticamente articuladas a partir del fenómeno revolucionario. Por eso puede afirmarse que así como no hubiese habido constitucionalismo social sin una revolución que le precediera, la subsistencia del constitucionalismo social simboliza la subsistencia de la revolución misma. Revolución social y constitucionalismo social forman, en México, una indisoluble simbiosis histórica y política.

Por lo demás, los cambios a que se encuentra sujeto nuestro constitucionalismo social han impedido que se produzca la rutinización de la Revolución mexicana, y la vinculación del constitucionalismo social con las realidades sociales del país impide que la organización normativa se enfile hacia concepciones arcádicas o utópicas. Un constitucionalismo social preñado de utopismo, representa el peligro de graves desilusiones y, por ende, de vigorosas respuestas sociales. La prueba más evidente de que el constitucionalismo social mexicano ha correspondido a las expectativas sociales reside, precisamente, en que lejos de haber propiciado las respuestas propias del desencanto, ha generado nuevas aspiraciones que la experiencia ha podido satisfacer.

Durkheim llegó a asegurar que, por regla general, el apogeo de un sistema social coincide con el comienzo de su decadencia.³ Esta afirmación, con visos de generalidad, no puede extrapolarse a un sistema que, como el nuestro, se caracteriza por el progreso y no por ubicar una situación estática. De ahí que entre nosotros la crisis, caracterizada como un trastorno transitorio en las relaciones entre los elementos de las estructuras social y económica, no puede ser interpretada como el inicio de la decadencia a partir del "apogeo" alcanzado. El sistema mexicano no se cifra en las máximas posibilidades de desarrollo económico de un grupo, sino en el progreso y el bienestar de la sociedad general. Por eso, no puede hablarse de "apogeo" en el sentido a que Durkheim alude, porque en un Estado social cada nuevo peldaño representa un punto más de arranque para la consecución de etapas superiores de desarrollo.

El sistema constitucional que garantiza el Estado de derecho, democrático y social, no puede ser, por definición, un sistema rígido. La teoría constitucional ha acuñado, desde mucho tiempo atrás, el concepto de las constituciones programáticas o, a lo menos, de las cláusulas programáticas de las constituciones. La diferencia con relación a las cláusulas operativas de las constituciones reside en la inmediata aplicabilidad de estas últimas y en el progresivo cumplimiento de las prime-

³ Durkheim, Emile, *La división del trabajo social*, Madrid, 1928, pp. 415 y ss.

ras. Ahora bien, como Constitución programática, la mexicana ha dado lugar a que el cumplimiento de sus disposiciones vaya generando, sucesivamente, la ampliación de sus metas. Por eso las reformas que se han introducido a la Constitución mexicana en materia social, a partir de 1921, no pueden ser consideradas como "parches", o como un mero trámite especulativo; por el contrario, el hecho de que cada nueva administración se haya preocupado por ensanchar la magnitud de las garantías sociales, representa una prueba de que el impulso revolucionario no se ha perdido y de que la consecución de las metas que plantea cada administración permite a la sociedad adoptar medidas de desarrollo colectivo.

No hay en México, una "reforma constitucional" que se sustente en la simple mecánica de adicionar o modificar preceptos constitucionales. Las reformas promovidas en materia social traducen el necesario ajuste que se debe dar a los diversos conceptos de nuestra carta suprema. Así, diversas disposiciones constitucionales, que en el momento de su adopción representaban normas programáticas, se han venido transformando en disposiciones operativas. Esto ha posibilitado la sistemática introducción, dentro de nuestra Constitución federal, de nuevas disposiciones programáticas que también aspiramos a convertir en principio de aplicabilidad inmediata.⁴

La democracia social, pues, es una democracia que, a diferencia de la liberal, sí es gobernable. Y lo es porque no existe para tutelar derechos individuales, sino para garantizar derechos colectivos; tampoco existe para asegurar el mero eficientismo administrativo, sino para posibilitar fórmulas para el desarrollo progresivo de los grupos menos favorecidos.

Por eso, dentro del Estado de derecho, democrático y social que caracteriza al constitucionalismo mexicano, el sistema político puede ser considerado como el conjunto de instituciones, grupos, procesos y comportamientos caracterizados por su interdependencia, integración y organización, y la política puede ser concebida como una actividad social que consiste en adoptar orientaciones y decisiones para regular la estabilidad y el proceso colectivos.

Los indicadores de eficiencia del sistema resultan claramente perceptibles si se examinan, en los últimos cincuenta años, las profundas transformaciones experimentadas por instituciones sociales del país. Se han transformado los órganos administrativos a cuyo cargo corre la

⁴ Véase Valadés, Diego, "Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano", en *Los cambios constitucionales* (obra colectiva), México, UNAM, 1977, pp. 191 y ss.

acción social del Estado. De manera particular, son relevantes no sólo las modificaciones recientes, sino la creación misma, dentro de ese periodo, de los órganos encargados de prestar servicios de seguridad social.

El desarrollo urbano, el incremento de la vivienda y la expansión de los transportes y de las comunicaciones, son otro capítulo de no menor importancia. Podría decirse que estos aspectos del desarrollo colectivo, aunados a los de seguridad social y de salud, corresponden a la evolución normal del Estado moderno en todo el mundo. Esta afirmación, sin embargo, puede ser refutada por la acción de los sistemas políticos. En efecto, la expansión del sistema social mexicano que garantiza educación, salud, instrumentos de abasto, seguridad social, servicios públicos de transporte y comunicación accesibles, es el resultado directo de la canalización de recursos que el sistema político mexicano ha encauzado hacia esos rubros. En los sistemas políticos cuya preocupación dominante es la preservación del interés privado o el mantenimiento de un grupo oligárquico en el poder, la orientación de la inversión pública no corresponde, como es obvio, a una función social.

Es por lo anterior que el desarrollo de las instituciones debe ser encuadrado en el amplio panorama de un sistema social que, además de la prestación de servicios relevantes para el interés común, garantiza aspectos fundamentales como la tutela del trabajador y de su salario, y del campesino y de su capacidad de trabajo con relación a la tierra que le ha sido dotada por la nación.

En la medida que los postulados del constitucionalismo social vayan siendo transformados en acciones que produzcan resultados objetivos, se legitima el sistema político emanado de la propia Constitución. Así, por legitimidad del sistema político, podemos entender la suma de elementos que justifican la existencia de una forma de trabajo institucional y el apoyo, tácito o expreso, que recibe de la comunidad nacional.

El problema de la legitimidad de un sistema, y del Estado mismo, es una de las cuestiones que, en la actualidad, ha preocupado a diversos estudiosos. El asunto no es, de ninguna manera, trivial. Para muchos, y no precisamente porque sustenten una visión apocalíptica del Estado, ni porque asuman una posición ideológica contraria a la organización democrática, las reservas en cuanto a la legitimidad política de muy diversos sistemas se van acumulando. A decir verdad, y esto es comprobable empíricamente, en nuestra época el pesimismo goza de mayor popularidad que el optimismo.

Se ha interpretado que la crisis de legitimidad resulta de la incapacidad del Estado para mantener su retórica democrática. En esto

coincide el informe elaborado por la Comisión Trilateral a propósito de la gobernabilidad de las democracias. La conclusión de esa Comisión establece que gobernabilidad y democracia son conceptos antitéticos.

Las circunstancias políticas de México permiten establecer que la legitimidad del sistema político no corre la misma suerte que señalan los análisis referidos a otros sistemas. Por esto mismo, a propósito de la crisis económica que ha vivido el país en los últimos años, vale la pena considerar las razones por las que ha sido posible, para el sistema, eludir una crisis de orden político.

La organización política basada en una Constitución de contenido eminentemente social, no da lugar a que los empresarios o administradores del desarrollo impongan su criterio y estilo de vida en una sociedad con una economía expansiva, ni a que los líderes políticos se refugien, episódicamente, en esquemas de ocasional desarrollo político. La naturaleza de un Estado de derecho, democrático y social, permite mantener un equilibrio que da lugar a compartir la riqueza, cuando ésta existe, y a procurar la equidad cuando la economía entra en crisis. La prueba más elocuente de que un sistema social está funcionando reside, justamente, en que es capaz de resistir los desajustes parciales de algunas áreas.

La legitimidad de un sistema puede determinarse atendiendo a los procedimientos adoptados, a la representatividad alcanzada o a los resultados logrados. En el caso del sistema político mexicano, las tres formas de apreciar la legitimidad pueden ser conjugadas para establecer la base firme de nuestro sistema. En cuanto a los procedimientos, es inequívoco e innegable el esfuerzo realizado a partir de 1917 para construir lo que con propiedad se denomina Estado de derecho. Ahora bien, la sola existencia de un conjunto de normas no garantiza, por su naturaleza general y abstracta, su directa e inmediata aplicación. Uno es el problema de la elaboración de la norma y otro el de su aplicabilidad.

La fortaleza que resulta de un Estado de derecho democrático y social está en que permite sortear las crisis que resultan de desviaciones circunstanciales sin que se pierda la legitimidad por el procedimiento. Es, justamente, la aplicación del procedimiento legal sancionado por la comunidad como democrático, el que permite preservar la legitimidad de un sistema.

Otro aspecto concerniente a la legitimidad es el que resulta de la representatividad social. Por eso, el sistema político mexicano ha procurado la modificación de los procedimientos electorales para hacer

más flexible la participación de los ciudadanos y más completa la integración de los órganos colegiados del poder.

El constitucionalismo social no reside en la sola acción tutelar del Estado con relación a los grupos desfavorecidos. Se caracteriza también por fortalecer el sentido de cohesión y solidaridad entre los diferentes componentes de la sociedad. Para lograrlo, más allá de las declaraciones políticas o de las complejas prevenciones normativas, se hace necesario ir desarrollando mecanismos de participación que permitan, en su momento y en su lugar, favorecer las formas de representación política o profesional para integrar lo que, con propiedad, pueda denominarse voluntad general. En tal sentido, los avances del Estado mexicano resultan inequívocos. Al tiempo que se han venido modificando las formas y procedimientos para alcanzar una más adecuada representación política, se ha venido avanzando también en el campo estrictamente social procurando formas de representación que permitan, cuando esto así es posible, conciliar los distintos intereses de la sociedad. Los ejemplos más palmarios de este proceso aparecen en las organizaciones de carácter tripartita y en la participación en el ejercicio de la planeación democrática.

En lo que se refiere a la legitimidad por los resultados, es evidente que sólo el espíritu de contradicción podría llevar a ocultar lo que en el caso mexicano ha sido posible. El progreso institucional y material del país está fuera de toda duda.

En otro esquema teórico (el de Max Weber), las formas de legitimación se explican conforme a la tradición, a la creencia afectiva, a la creencia racional con arreglo a valores y a la observancia en lo estatuido positivamente.⁵ En un Estado de derecho, moderno, fincado en una Constitución social, la legitimidad del sistema político se apoya precisamente en la observancia de la legalidad. Sólo que por las características de un sistema constitucional como el mexicano, esa legalidad está más vinculada al proceso mismo de transformación de la norma, que a la imperturbabilidad de los preceptos jurídicos.

Si bien es cierto que las mutaciones legales han sido y son criticadas porque supuestamente representan una forma de inestabilidad de la sociedad y del Estado, también lo es que constituyen la expresión más cabal de una vocación revolucionaria en acto. Las sucesivas generaciones que han venido cumpliendo con la responsabilidad de orientar a los gobiernos emanados de la revolución, no han caído en la tentación del anquilosamiento y han preferido asumir las vici-

⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 172 y ss.

situdes del cambio permanente, pese a que de éste puedan resultar eventuales equivocaciones técnico-jurídicas. En todo caso, en México es posible afirmar, y ésta es una prueba más de la vigencia de los postulados revolucionarios, que por encima de la propensión conservadora de la ortodoxia jurídica, se ha preferido la decisión renovadora de la ortodoxia social-revolucionaria. La versión heterodoxa de la inmutabilidad de las leyes, conservadora, fue advertida por Andrés Molina Enríquez. Los criollos, decía, "profesan la idea de que los gobernantes con sólo seguir en cada caso el texto literal de las leyes, pueden hacer la felicidad de los pueblos".

Si el constituyente mexicano de 1917 no hubiera roto con los principios tradicionales de la organización estatal, y el constitucionalismo social no se hubiera convertido en la expresión normativa de la revolución, hoy habría que dar la razón a quienes consideran que la revolución es un hecho del pasado.

Las características de la propiedad también nos ayudan a identificar la naturaleza del sistema imperante. La propiedad como interés del individuo corresponde a los sistemas democráticos liberales; la propiedad como interés del Estado es característica de los regímenes totalitarios, y la propiedad como interés de la sociedad es típica del constitucionalismo social.

La más completa distinción entre el individualismo (liberal), el colectivismo (comunismo) y el solidarismo (social) ha sido formulada por el autor argentino Reinaldo Vanossi. Según este autor, las características distintivas de esos tres modelos políticos son las siguientes: individualismo (*statu quo*, conservadorismo, agonía, reaccionarismo, igualdad formal, democracia "governada", Estado abstencionista, Constitución liberal, la sociedad como ente abstracto, sólo derechos individuales, democracia política); colectivismo (cambio violento, revolución, violencia, totalitarismo, igualdad opresiva, dictadura de grupo o de clase, Estado absolutista, Constitución absolutista, el Estado es todo, sólo deberes, monocracia-autocracia), y solidarismo (cambio encauzado, reforma, evolución, progresismo, igualdad de oportunidad, democracia "governante", Estado de bienestar, Constitución social, la sociedad es una realidad plural y el Estado debe reflejar esa composición, derechos sociales, democracia social).⁶

De acuerdo con ese esquema podemos ubicar con precisión al modelo político mexicano dentro de lo que Vanossi llama "solidarismo". Puede decirse, por otra parte, que el constitucionalismo moderno, a cuya

⁶ Vanossi, Jorge R., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982, pp. 20 y ss.

vanguardia se puso la carta de Querétaro de 1917, se caracteriza por la adopción creciente de un modelo semejante al mexicano. Prueba elocuente de esta tendencia son las constituciones democráticas actualmente en vigor en España y Portugal.

Por la vía de la tutela de los intereses sociales se ha encontrado la mejor opción para legitimar a los sistemas políticos. Los sistemas así legitimados no necesariamente resultan indemnes con motivo de una crisis económica, supuesto que estas crisis afectan a las organizaciones sociales mismas; pero está en el interés de las propias organizaciones sociales mantener actuante a un sistema legitimado por el interés colectivo, como una forma de evitar cualquier otro daño más allá del estrictamente económico.

Por lo demás, en el ámbito económico se ha dejado sentir, con particular vigor, la naturaleza social de nuestro sistema político.

Es plenamente reconocido que la Constitución mexicana de 1917 rompió con el modelo tradicional del constitucionalismo, referido solamente a la organización y funcionamiento del poder público. Es explicable que así haya sucedido, máxime si se tiene en cuenta que además del proceso revolucionario iniciado en 1910, se contaba con el precedente de los debates del Constituyente de 1856-57. En estos debates había aflorado ya la cuestión social, considerada por algunos diputados como un aspecto fundamental en la vida del país.

Desde 1921, en que se produjo la primera reforma a la Constitución de 17, y hasta 1982, las más importantes reformas constitucionales se refirieron a las materias social y política. Poco fue lo que en materia económica se avanzó en el orden constitucional durante esos años.⁷

En efecto, en materia social, los aspectos educativos, agrarios y laborales han sido objeto de una constante evolución; en materia política, la ampliación de las libertades y garantías consignadas por la Constitución y la depuración de los procedimientos democráticos para asegurar la plena participación y representación populares han constituido, asimismo, un aspecto que ha evolucionado de manera firme e inequívoca.

No podía decirse lo mismo en lo concerniente a la materia económica. Esto no significa, desde luego, que en esta área la Constitución mexicana haya sido omisa. Diversos aspectos de carácter económico, algunos inclusive concernientes a la rectoría del Estado, en especial los contenidos en los artículos 28, 73, 131 y en las disposiciones derivadas de este último, establecieron en favor del Estado mexicano

⁷ Véase Valadés, Diego, "La Constitución reformada", en *Derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1979, t. XII, pp. 9 y ss.

principios adecuados para su funcionamiento acorde con las realidades y necesidades sociales. A partir de la revolución se ha pretendido, y ciertamente logrado, invertir un proceso que daba seguridades de intangibilidad a los privilegiados, para establecer mecanismos de tutela efectiva a quienes lo han requerido.

Veamos, por eso, en grandes líneas, el contenido de la reforma constitucional promovida en México por el presidente Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, y que constituye lo que se ha venido designando como "capítulo económico de la Constitución".⁸

En el artículo 25 de la Constitución se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En este sentido, la adición al texto constitucional resulta de una decisión política fundamental en el sentido de conferir al Estado la responsabilidad, y los correspondientes instrumentos para cumplirla, para promover el bienestar y la seguridad generales.

La reafirmación de la rectoría del Estado se traduce, en el texto constitucional modificado, en diversos conceptos y preceptos. En primer lugar, se establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y que llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general. Todo esto deberá hacerse dentro del marco de libertades que la Constitución consigna.

También dentro de la rectoría del Estado queda comprendida la facultad de apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público.

Un aspecto particularmente relevante de la rectoría del Estado es el que le corresponde por la prestación exclusiva del servicio público de banca y de crédito.

El desarrollo integral también atañe a la preocupación que se procuró satisfacer con las ya mencionadas adiciones a la Constitución. Mediante el desarrollo integral se pretende el fortalecimiento de la soberanía de la nación y del régimen democrático, tanto como el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y de la riqueza. Con lo anterior se acredita que la materia económica que se introduce a la Constitución puede apoyar al desarrollo político del país. La reforma constituye el corolario indispensable para reforzar a la que a su vez se introdujo en 1946 al artículo 3o. constitucional. En

⁸ Véase Valadés, Diego, "La reforma social de la Constitución", en *Nuevo derecho constitucional mexicano* (obra colectiva coordinada por J. F. Ruiz Massieu y D. Valadés), México, Porrúa, 1983, pp. 9 y ss.

efecto, a partir de esta fecha el precepto de la Constitución hace referencia al sistema democrático mexicano y define las características de la democracia como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para hacer viable el desarrollo integral del país, y por ser éste un capítulo más de la democracia, se incluye una referencia a la responsabilidad social de los sectores público, social y privado. Y es que la democracia, que por definición es el gobierno de todos, no se construye con la exclusión de algunos. Es importante, en el caso del sector social, que la propia Constitución apunte que está constituido por los trabajadores rurales y urbanos y por sus organizaciones representativas, por las cooperativas y las comunidades, por las empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, por todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

En materia de subsidios, a las actividades prioritarias se ha planteado que sean generales, de carácter temporal y no afecten a las finanzas de la nación. De esta manera se pretende garantizar el apoyo oportuno, para que la sociedad mexicana pueda satisfacer sus necesidades y no se vea truncado el proceso de desarrollo. Sin embargo, y justamente porque se habrán de tomar las medidas adecuadas para estimular ese desarrollo, no se juzga conveniente, ni necesaria, la existencia de mecanismos de subsidio que tengan o puedan llegar a tener un carácter permanente.

Finalmente, en materia de desarrollo integral, se contempla en la fracción XXI-F del artículo 73, que el Estado también regule la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Es por esto que se habla de desarrollo integral.

El tercer punto de la reforma económica de la Constitución aparece en el artículo 26 y concierne a la planeación democrática. En esta materia, también se insiste en la independencia y en la democratización política, social y cultural de la nación. Es por esto que, al llamarse "democrática" a la planeación, se quiere subrayar la tan necesaria como natural participación de los diversos sectores sociales.

El crecimiento que ha tenido la administración pública mexicana hace obligado el tema de la planeación. En efecto, los crecimientos agregados, a veces desarticulados, riñen con la naturaleza de un Estado moderno y limitan severamente las posibilidades de ofrecer a la comunidad servicios eficientes y satisfactorios. La responsabilidad social de ad-

ministrar los recursos públicos demanda una creciente participación del gobernado. Por lo mismo, y como una de las características del Estado social y democrático mexicano, se ha dado la máxima importancia al principio de una planeación que, por responsable, participativa y libre, también será democrática.

Las ventajas de la planeación democrática son consideradas superiores a las de la planificación central socialista en tanto que aun siendo de aplicación menos rígida, forman parte de un sistema de discrecionalidad y de libertades que permite establecer compromisos colectivos más duraderos en tanto que representan la adición libre por parte de la comunidad en la que se aplican. En la actualidad ni siquiera los acérrimos defensores del liberalismo controvierten la importante participación del Estado como promotor del crecimiento económico.

Otra buena forma de apreciar el proceso de evolución de los derechos sociales es el análisis del artículo 123 constitucional. Desde luego, no es éste el único precepto que contiene derechos de naturaleza social. Deben tenerse en cuenta, también, diversos preceptos que aparecen en el primer capítulo de la Constitución, entre los que de manera señalada pueden mencionarse a los artículos 3o. y 27. Además, dentro de ese mismo capítulo, resultan particularmente relevantes las reformas y adiciones promovidas por el presidente Miguel de la Madrid para incluir el derecho a la protección de la salud.

Con el fortalecimiento de la clase trabajadora que resultó del artículo 123 constitucional, se han conseguido dos objetivos fundamentales: uno, de estricta justicia social, en cuanto que se ha procurado satisfacer las necesidades de la mayoría nacional asegurando a los trabajadores mexicanos un estatuto jurídico que tutela sus derechos y que, más todavía, permite que cada etapa alcanzada se convierta en el inicio para la construcción de nuevas aspiraciones de desarrollo social. El segundo efecto de la protección a los trabajadores ha tenido un carácter eminentemente político. Se ha pretendido —y conseguido— generar una sólida base de sustentación para el sistema político que tiene a su vez dos vertientes de influencia: una hacia el interior del país, que se traduce en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y otra hacia el exterior, que permite a México afianzar su independencia de criterio y su soberanía como nación.

El proyecto nacional de fortalecer a la clase trabajadora mexicana, que en ocasiones se critica como un intento de manipulación política, ha demostrado ser uno de los pilares de la democracia interna y de la soberanía nacional. Esto explica el origen de las críticas al sistema que se ha desarrollado: provienen de quienes, por diversas razones,

desearían la debilidad del sistema, para imponer sus condiciones de participación o para propiciar la mayor dependencia externa, con objeto de apoyarse en intereses extranacionales que, paradójicamente, resultan coincidentes con algunos grupos nacionales.

Muchas de las llamadas democracias occidentales no han superado los modelos cifrados en el proceso electoral, en el juego de partidos y en un equilibrio mecánico de las áreas del poder. Los que en su momento fueron paradigmas, hoy van siendo superados, sea porque dejaron de progresar, sea porque vienen de regreso. Hay sistemas donde el paso del tiempo tornó al electorado en entidad proclive a la manipulación publicitaria, convirtió a los partidos en núcleos de intereses oligárquicos y transformó a la técnica del reparto del poder en un conjunto de formalidades y protocolos. Entre nosotros, por el contrario, en lugar de impulsar procesos de enfrentamiento, se ha tendido a generar instrumentos para la conciliación de intereses. La democracia social parte de la convergencia de voluntades, no de la exclusión de unos o de la subordinación de otros.

Dentro de este panorama las instituciones de la democracia en México se han caracterizado por imprimir un nuevo sentido a la propiedad, estableciendo el concepto de propiedad social, al lado de la privada; por establecer las bases de desarrollo autónomo de los grupos sociales integrados por campesinos y obreros, dotándolos de instrumentos jurídicos y políticos para su defensa; por facultar al Estado para intervenir en los procesos económicos y para participar en ellos como productor y distribuidor de bienes y de servicios y como regulador de los que genera y distribuye el sector privado, y por adoptar medidas tendientes al bienestar colectivo ofreciendo servicios públicos y de interés social.

Es de esa forma como se ha pretendido vincular el proceso jurídico-político de la evolución constitucional con el fortalecimiento del concepto democrático nacional. La democracia no es sólo un número de facultades participativas y decisorias en favor de la colectividad, ni un catálogo de libertades individuales y sociales; es también un estilo de vida que permea todas las actividades públicas, sociales y privadas y que imprime una forma de ser a la comunidad en su conjunto.