

## GARANTÍAS SOCIALES Y REFORMA INSTITUCIONAL

Diego VALADÉS\*

*A la memoria de José Emilio Ordóñez, vigoroso defensor e impulsor de los derechos sociales de los indígenas, cuya obra perdurará como ejemplo para sucesivas generaciones*

SUMARIO: I. *Constitucionalismo social.* II. *Gobernabilidad y bienestar social.* III. *Indicadores de desempeño democrático.* IV. *Nuevo pacto social.* V. *Protección horizontal de los derechos e inconstitucionalidad por omisión.*  
VI. *Colofón.*

### I. CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Las cuestiones relacionadas con el derecho social dieron lugar al constitucionalismo social del siglo XX, del que fueron heraldos los constituyentes de Querétaro. El ejemplo mexicano fue complementado por otros dos textos constitucionales: el ruso, de 1918, y el alemán, de Weimar, de 1919. Las motivaciones, sin embargo, fueron diferentes. En México se trató de la culminación de un movimiento social que se proponía el restablecimiento de la vida constitucional y la adopción de medidas de equidad en las relaciones sociales; en el caso ruso se trataba de una transformación radical que incluía la supresión de la monarquía y el establecimiento de la dictadura del proletariado, y en el alemán el objetivo era evitar un proceso análogo al ruso, y anticipar cambios que permitieran absorber las enormes tensiones que generó la paz de Versalles.

El constitucionalismo social surgió con signos muy diversos. En México, por la estructura de la población, eminentemente rural, tuvo un claro én-

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

fasis agrarista; en Rusia el proceso correspondió al de una clase social que se hacía del poder político, y en Alemania, potencia industrial derrotada, se orientó a atender las demandas de las organizaciones sindicales.

El constitucionalismo social sólo se convirtió en una corriente significativa a partir de la segunda posguerra, aunque también deben tenerse presentes dos importantes acciones, que fueron la base del llamado “Estado de bienestar”: el *New Deal* y el Plan Beveridge. El programa de Roosevelt fue desarrollado a partir de 1933;<sup>1</sup> mientras que el programa británico de seguridad social, conocido por el nombre de su autor, William Henry Beveridge, fue diseñado en plena guerra, en 1942, dentro de las acciones que anticiparon las políticas de compensación social que seguirían al fin de la conflagración.

En el caso mexicano, el proceso de urbanización y consiguiente industrialización condujo a ampliar el contenido del derecho social. Fue así como se incorporaron a la Constitución las bases concernientes a la seguridad social, a la vivienda y a la salud, entre la amplia constelación de asuntos que pueden ser englobados en el ámbito del derecho social.

El constitucionalismo de la posguerra tuvo como preocupación central recuperar la legitimidad del Estado; para lograrlo adoptó como coordenadas la democracia y el bienestar.<sup>2</sup> Ambos ejes, el político y el social, se convirtieron en las piezas que garantizaban la gobernabilidad. Hubo, sin embargo, un factor disruptivo: el rápido surgimiento del fenómeno conocido como “guerra fría”. Las tensiones entre las superpotencias llevaron al reparto de áreas de influencia, con una considerable merma de las notas democráticas del Estado. En América Latina la experiencia fue muy negativa; el florecimiento de dictaduras militares, con el pretexto de la seguridad continental, tuvo un efecto derogatorio de las cláusulas democráticas.

Para compensar el vacío democrático, en algunos lugares fueron adoptadas políticas de contenido social. Esta decisión tuvo, empero, dos desven-

<sup>1</sup> En Estados Unidos, el presidente Franklin D. Roosevelt generó una serie de importantes medidas, que comenzaron con la reforma bancaria y que son conocidas como *New Deal*. Entre esas acciones figuraron programas de generación de empleo, de vivienda, de seguridad social, de estabilidad laboral y seguros agrícolas y de desempleo; incluyeron también estímulos para las artes plásticas y escénicas y programas para la juventud y la protección de la vejez.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 3º de la Constitución italiana de 1947: “Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

tajas. Por una parte, las políticas sociales, sin controles democráticos, derivaron hacia el clientelismo y generaron una aparatoso corrupción. Por otra parte, al aparecer como un paliativo ante el déficit democrático, las políticas sociales se fueron desestimando.

En el último cuarto del siglo XX los sistemas de bienestar estuvieron sujetos a un doble acoso. En el ámbito interior de los estados, las acciones de prestación del Estado dieron lugar a la concentración del poder político, y la administración de esas prestaciones facilitó la corrupción de los agentes gubernamentales y de los intermediarios, dirigentes de organizaciones sociales. Adicionalmente, la presión para democratizar la vida interna de cada Estado implicó el desmantelamiento del sistema de bienestar, que había sido distorsionado y fungía como un instrumento de control político.

En el ámbito exterior, la fuerza del neoliberalismo se acentuó al caer el muro de Berlín en 1989. Una vez superada la lucha entre potencias políticas y económicas de signo opuesto, la hegemonía del capital adquirió dimensión global. En 1990 John Williamson<sup>3</sup> propuso para América Latina las políticas conocidas como *Consenso de Washington*, que en lo esencial consisten en diez medidas: disciplina fiscal, dirigir el gasto público hacia áreas de alto retorno económico, reforma fiscal, liberación de la tasa de interés, determinación de la tasa de cambio de acuerdo con el mercado, apertura comercial, no regulación de los flujos de capital, privatización, desregulación y seguridad para la propiedad privada.

Por diferentes razones, el sistema de bienestar se fue comprimiendo sin llegar, por supuesto, a verse suprimido. Se han conservado algunos instrumentos que permiten atenuar el rigor de los ajustes económicos, sobre todo con el propósito de amortiguar las tensiones sociales y evitar que se traduzcan en enfrentamientos. Para no verse desplazados por la fuerza combinada del dinero y de la política, los partidos de izquierda han tenido que adoptar, así sea en sigilo, el consenso de Washington, y el Estado, en especial en América Latina, ha pasado a una posición de espectador, más que de actor, en materia social.

Las consecuencias están a la vista. La concentración de la riqueza y extensión de la pobreza son signos distintivos de nuestra época. De acuerdo con el índice adoptado por el Banco Mundial, la mitad de la población (alrededor de tres mil millones de personas) del globo padece de pobreza o de pobreza extrema. Sin embargo, este es un indicador relativo, porque considera en esas circunstancias a quienes tienen un ingreso diario de dos

<sup>3</sup> Cf. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", en *The World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 2, agosto de 2000, pp. 251-264.

dólares o de un dólar, respectivamente. Esto, sin embargo, no es aplicable a las sociedades opulentas, donde casi nadie se encuentra en esas condiciones. Conforme a los indicadores aplicables en especial a esas sociedades, en Gran Bretaña,<sup>4</sup> por ejemplo, un tercio de la población es pobre.

Una forma muy evidente de medir la pobreza consiste en los niveles de desnutrición. Según el informe del Proyecto Milenio (2002), de la Organización de las Naciones Unidas, el 14% de la población mundial (850 millones de personas) padece hambre y dos mil millones de personas presentan síntomas de desnutrición.<sup>5</sup> En el caso de México las cifras de pobreza y desnutrición no son mejores.

Hacia fines del siglo XIX, Edward Bellamy publicó una novela con aspiraciones de premonición. *Looking Backward. 2000-1887 (El año 2000: una visión retrospectiva)* fue publicada en Estados Unidos en 1888; es una valoración de las graves carencias sociales padecidas por los estadounidenses, realizada por un narrador imaginario que se sitúa en el año 2000. Bellamy supuso que al principiar el siglo XXI se podría contemplar el pasado como una pesadilla superada. Curiosamente acertó en algunos temas que eran producto de su imaginación; por ejemplo, predijo que en el siglo XXI los salarios se pagarían a través de un sistema de tarjetas de crédito. Pero equivocó sus previsiones en cuanto a que la desigualdad y la pobreza siguen flagelando a la sociedad.

## II. GOBERNABILIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

Todo indica que el primero en utilizar la voz *gobernabilidad* fue el constitucionalista británico Walter Bagehot, quien identificaba al orden y a la obediencia como elementos de la cultura política de su país y los asociaba con lo que denominaba *governability*.<sup>6</sup> La gobernabilidad es parte del contexto

<sup>4</sup> Datos de la Joseph Rowntree Foundation. Cf. Green, Anne E., *The Geography of Poverty and Wealth*, Institute for Employment Research, University of Warwick, 1994.

<sup>5</sup> Cf. *Science*, vol. 307, núm. 5708, enero de 2005, pp. 357 y ss.

<sup>6</sup> Bagehot, Walter, *Physics and Politics or thoughts on the Application of the Principles of the "Natural Selection" and "Inheritance" to Political Society* (1876), reedición: Nueva York, Colonial Press, 1990, p. 16. Textualmente dijo: “Of Plato it might indeed be plausibly said that the adherents of an intuitive philosophy, being ‘the Tories of speculation’, have commonly been prone to conservatism in government; but Aristotle, the founder of the experience philosophy, ought, according to that doctrine, to have been a liberal, if anyone ever was a liberal. In fact, both of these men lived when men had not ‘had time to forget’ the difficulties of government. We have forgotten them altogether. *We reckon, as the basis of our culture, upon an amount of order, of tacit obedience, of prescriptive governability, which these philosophers hoped to get as a principal*

constitucional y político de un país. Los aspectos distintivos corresponden a la etapa de desarrollo o de consolidación que viva cada democracia, de suerte que el análisis comparativo sólo nos ofrece algunos elementos para contrastar realidades diferentes; los demás factores para valorar la situación de cada sistema deben corresponder al examen de sus propias circunstancias.

La gobernabilidad ha sido un tema de interés para las ciencias económica y política,<sup>7</sup> pero apenas se ha prestado atención a los nexos existentes entre el orden constitucional y la gobernabilidad. Cuando se alude al Estado de derecho como uno de los factores de la gobernabilidad, por lo general sólo se atiende al sentido anglosajón de *rule of law*. La independencia y la funcionalidad de los órganos jurisdiccionales del poder influyen en las características de la gobernabilidad, pero el Estado de derecho incluye otras muchas variables que también deben ser consideradas.

Ahora bien, adoptando el concepto de Estado de derecho en su más amplia acepción, todavía tendremos que remontarnos a la base de todo el ordenamiento jurídico: la Constitución, que es el soporte de toda la estructura del Estado. El Estado constitucional,<sup>8</sup> por ende, guarda una relación directa e inmediata con la gobernabilidad, porque de esta última depende la positividad de la norma constitucional. Sin su aplicación efectiva, la Constitución es sólo una declaración política. A su vez, el ejercicio del poder sin sujeción a lo preceptuado por su estatuto jurídico no corresponde a un Estado constitucional, y por lo mismo tampoco pertenece al ámbito de estudio de la gobernabilidad democrática.

Desde la perspectiva del gobernado, la gobernabilidad adquiere el carácter de un derecho: el derecho al buen gobierno. Para advertir este derecho es útil la teoría del *status* elaborada por Jellinek. Conforme a esta teoría, existen tres formas de relación de las personas con el Estado: de orden *nega-*

*result of their culture. We take without thought as a datum what they hunted as a quæsitus.”* En español la voz es mucho más reciente; su uso se generó a partir de la generalización en inglés, y apenas fue aceptada por la Academia de la Lengua Española en la 22<sup>a</sup> edición del Diccionario (2001).

<sup>7</sup> El primer estudio sistemático sobre la materia fue el elaborado por Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975. Se trata de un reporte sobre la gobernabilidad de las democracias, presentado a la Comisión Trilateral, con un claro enfoque comparativo en materia económica y política. Años más tarde, la *Commission on Global Governance* elaboró otro reporte (*Our global Neighbourhood*, Nueva York, Oxford University Press, 1995) en el que ya fueron incluidos problemas jurídicos sobre la gobernabilidad, referidos al ámbito del derecho internacional.

<sup>8</sup> Una obra clave de la doctrina contemporánea sobre este tema es la de Peter Häberle, *El Estado constitucional*, trad. por Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001.

*tivo, positivo y activo.* En el primer caso la subordinación de los individuos al Estado llega hasta donde el derecho ordena, y la esfera de libertad de la persona está integrada por todo lo sustraído al dominio del Estado; el segundo caso consiste en el derecho que tienen los individuos a utilizar los servicios ofrecidos por el Estado, o a beneficiarse de las acciones de prestación que obligan al Estado; el tercer caso corresponde a la posibilidad del individuo de participar en las actividades del Estado, como votar o desempeñar cargos públicos.<sup>9</sup>

Conforme a la teoría clásica, esas tres situaciones o *status* enmarcan el ámbito de relaciones de los gobernados con el Estado (en sentido estricto). Ahora bien, la evolución del Estado constitucional contemporáneo permite identificar una cuarta forma de relación, en este caso de orden *pasivo*: los gobernados tienen derecho al buen gobierno. Más allá de lo que implica el Estado de derecho social y democrático, que ha sido la tendencia dominante en los sistemas constitucionales contemporáneos, las sociedades tienen derecho a un *gobierno razonable, eficaz, oportuno, equitativo, previsor y preventivo*.

Esas notas del buen gobierno imponen a los órganos del poder la proscripción de la arbitrariedad, entendida como la obligación de *aplicar el derecho de manera razonable*; la solución de tantos problemas como resulte posible, sin la generación a cambio de nuevas dificultades; la acción oportuna para eludir el surgimiento o el agravamiento de problemas; la promoción de condiciones sociales de equidad, y el conocimiento anticipado de los riesgos y de las opciones de solución.

La idea de buen gobierno se enlaza con la de gobernabilidad. La acción gubernamental debe tener un sentido de *previsión*, en cuanto a anticipar las situaciones que puedan afectar el funcionamiento normal de las instituciones o el desarrollo deseable de la sociedad, y una vertiente de *prevención*, para evitar que se produzcan hechos que perjudiquen la vida social o institucional, o para atenuar los efectos nocivos de los que sean inevitables.

Las acciones *previsora y preventiva* son parte de las responsabilidades del gobierno, e incluyen la valoración de sus propias decisiones, para que no se conviertan en causa de acontecimientos o de circunstancias desfavorables. Los órganos del poder deben considerar el impacto de sus decisiones o de sus omisiones, de la misma manera que deben hacerlo respecto de las decisiones u omisiones que se tomen por otras instancias nacionales o internacionales. Cuando los acontecimientos sorprenden a los gobernantes, reducen su capacidad de respuesta y por ende introducen un elemento de

<sup>9</sup> Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 314 y ss.

imprevisión que desnaturaliza al Estado constitucional. La positividad del orden constitucional implica que los órganos del poder cumplan con sus cometidos y satisfagan las expectativas sociales que resultan de lo que dispone la Constitución.

Las decisiones y acciones de los órganos del poder también deben ser oportunas. La importancia del tiempo en la función gubernativa es crucial. Las medidas adoptadas de manera prematura o aplazadas sin una causa que lo justifique, producen daños evitables o dejan de generar los beneficios que en otras condiciones se habría esperado de ellas. Los ordenamientos constitucionales prescriben, en algunos casos, los plazos dentro de los que se deben producir ciertas acciones, y también llegan a fijar términos; pero de manera general la amplia función gubernativa queda sujeta, en cuanto a su oportunidad, a las facultades y obligaciones que las normas establecen respecto de los titulares de los órganos del poder.

Por eficacia puede entenderse la utilización razonable y satisfactoria de los recursos del Estado (en sentido amplio). En este caso, *es razonable aquello que permite alcanzar los máximos resultados para atender las necesidades colectivas, con el menor sacrificio (esfuerzo) social posible. Es satisfactorio aquello que permite la atención de las demandas colectivas mediante la utilización transparente de los recursos disponibles.* Entre estos recursos quedan comprendidos los humanos, los financieros, los organizativos, que conciernen a la función administrativa, y los políticos. Estos últimos incluyen dos aspectos fundamentales: los institucionales, que corresponden a las funciones legiferante y jurisdiccional, y los de mediación política, a través de los que se alcanzan acuerdos y compromisos que generan estabilidad o facilitan los cambios.

Las acciones de contenido preventivo pueden considerarse *soluciones precoces*, porque se adoptan antes de que un problema emerja; estas acciones incluyen la negociación constructiva, que denota la existencia de una cultura de gobierno que permite utilizar al máximo las posibilidades ofrecidas por la estructura constitucional, y el fortalecimiento de las instituciones para conjurar la aparición de crisis o para que, cuando sean inevitables, puedan ser resueltas conforme a procedimientos constitucionales.

Conviene enfatizar que, al hablar de gobernabilidad, se involucra la responsabilidad que concierne a todos los órganos del poder. Debe tenerse cuidado en no hacer recaer la responsabilidad sólo en el órgano conocido como ejecutivo o de gobierno (*stricto sensu*). En un Estado constitucional la tarea de gobernar, y el desempeño que estimamos característico de la gobernabilidad, corresponde a todos los órganos investidos de competencia para ejercer actos de autoridad.

Las consideraciones que asocian la gobernabilidad sólo con los órganos de gobierno (*stricto sensu*) no se adecuan a la naturaleza del Estado constitucional; obedecen, en cambio, a un concepto que deriva de la tradición autoritaria, conforme al cual las decisiones y las acciones del poder en su conjunto eran adoptadas por una persona o por un grupo cercano al titular del órgano de gobierno.

La fórmula del óptimo de Pareto ofrece un modelo adecuado para diseñar instituciones políticas y sociales que garanticen la gobernabilidad democrática. En ese sentido, *hay un desarrollo constitucionalmente razonable cuando al modificar la estructura y el funcionamiento de las instituciones se adopta el criterio de que una situación es preferible a otra, si ninguna institución democrática resulta afectada y por lo menos alguna mejora, siempre que el costo político que representa este esfuerzo contribuya al mayor bienestar colectivo, a la garantía de los derechos de los gobernados, a una relación más simétrica entre los órganos del poder y a un ejercicio del poder más responsable.*

Los problemas de la gobernabilidad tienen que ver con los múltiples temas concernidos con el Estado constitucional. Debe tenerse en cuenta que la gobernabilidad constitucional supone un proceso de racionalización del ejercicio del poder. Los fundamentos del poder se encuentran en la legitimidad, en cuanto a su origen, y en la racionalidad, en cuanto a su ejercicio. El poder que no resuelve conflictos y que, por el contrario, los exacerba, no es racional.

El Estado constitucional tiene que resolver las dificultades que plantea la vida de una sociedad abierta, plural y competitiva que, si no cuenta con un buen diseño constitucional, puede propender a la fragmentación política y a la estratificación y polarización social. Los sistemas constitucionales contemporáneos deben proveer un amplio abanico de soluciones para los temas concernidos con la gobernabilidad, tales como la legitimidad de las instituciones y de sus titulares; las relaciones entre los órganos del poder; los instrumentos de control político y jurisdiccional; el sistema representativo y de partidos, y la opinión pública, por ejemplo. En tanto que corresponden a un proceso cultural, las respuestas constitucionales para la gobernabilidad incluyen, por lo menos, cinco grandes rubros:

Primero, superar el autoritarismo, mediante la reforma del Estado. Ésta es una expresión polémica, y la utilizo aquí para denotar los cambios constitucionales que tengan por objeto la estructura, el funcionamiento y la relación entre sí de los órganos del Estado, y el régimen de las relaciones entre los gobernados y los órganos del poder.

Segundo, establecer la *equidad social* para combatir y superar las condiciones de desigualdad, de exclusión, y de concentración de la riqueza; de la *equidad cultural*, para auspiciar el pluralismo, abolir cualquier forma de discriminación y reducir a los mínimos posibles la violencia familiar; de la *equidad económica*, mediante la regulación de los flujos financieros internacionales, la adopción de sistemas crediticios eficientes, y la reforma fiscal; y la *equidad jurídica*, que ofrezca a las personas la ampliación y garantía de los derechos fundamentales y el acceso a la justicia.

Tercero, proteger el ambiente, mediante un marco normativo que facilite las acciones nacionales e internacionales en la materia.

Cuarto, ofrecer seguridad, física, patrimonial y jurídica, sin menoscabo de las libertades.

Quinto, impulsar el desarrollo social, mediante la formación de capital humano y de capital social, y con la adopción de políticas de investigación e innovación tecnológica.

El diseño de las nuevas instituciones constitucionales se debe hacer en función de las necesidades relacionadas con esos cinco rubros, y atendiendo a la valoración que la sociedad haga de ellas. También se deben considerar los resultados que ofrecen en cuanto a la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, a las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, a las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales y al equilibrio entre los órganos del poder. Una reforma concebida así puede asegurar la estabilidad de las instituciones, de las relaciones sociales y de la economía; contribuye, en suma, a la gobernabilidad.

Desde un punto de vista constitucional, entiendo por *gobernabilidad el proceso de decisiones tomadas de manera legal, razonable y eficaz, adoptadas por autoridades legítimas, para garantizar a la población el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, culturales y sociales, en un ámbito de libertades, de estabilidad política y de equidad social, y para atender las necesidades colectivas mediante prestaciones sociales y servicios públicos que se ofrezcan de manera regular, suficiente y oportuna*.

Las decisiones, además de legales, deben ser razonables y eficaces, porque no basta con la mera legalidad. La legalidad sirve de base para calificar al Estado de derecho, en tanto que los órganos del poder se sujetan a diversas formas de control y evaluación; pero no es suficiente con eso: también debe incluirse la proscripción de la arbitrariedad, para que los órganos del poder actúen conforme a la norma, de una manera razonable. Como ya se ha dicho más arriba, hay eficacia cuando los procesos administrativos son transparentes y aseguran una significativa disminución de la corrupción.

Esas decisiones, por otra parte, sólo pueden ser consideradas dentro del proceso de gobernabilidad si son tomadas por autoridades legítimas (por el origen y por el desempeño). El origen de las autoridades es legítimo cuando se observa especialmente el principio electivo, único válido en las repúblicas democráticas; pero, como fenómeno cultural, también es relevante, para los efectos de la legitimidad, la percepción que la sociedad tenga, así del origen como del desempeño de las autoridades. La percepción social juega, en este punto en particular, un papel de enorme importancia.<sup>10</sup>

Ahora bien, la gobernabilidad no se agota por el origen ni por la actuación apegada a derecho de los titulares del poder. Para satisfacer las demandas de la sociedad, además de prestaciones (vivienda, salud, educación, etcétera) y de servicios (transporte, seguridad, etcétera), se requiere de políticas distributivas del ingreso. Si los órganos del poder no atendieran esas expectativas, generarían un déficit en las condiciones de gobernabilidad.

Habida cuenta de los componentes de la gobernabilidad, puede agregarse que los factores que la hacen posible consisten en la disponibilidad de recursos, en función de una fiscalidad progresiva que opere sin fugas debidas a la corrupción o al diseño defectuoso de las leyes tributarias; en la posibilidad institucional de construir mayorías para gobernar; en la actualización de los instrumentos normativos (reglas y procedimientos) que determinan el funcionamiento de los órganos del poder, y en una organización dinámica del poder, basada en procesos que permitan consolidar el binomio mediante el que se mantiene el equilibrio entre la reforma y la permanencia constitucional.

### III. INDICADORES DE DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO

Hay varias propuestas para medir el desempeño de los gobiernos democráticos. En 1993, Robert D. Putnam<sup>11</sup> se interesó por evaluar los procesos para la formulación, enunciación y adopción de las políticas gubernamentales en Italia. Sostenía que en tanto que se lleve a cabo esa evaluación, será posible determinar qué tan efectivos son los procesos internos para la toma de decisiones; qué tan aptos son los gobiernos para identificar las necesidades sociales y proponer soluciones innovadoras, y qué tipo de resultados

<sup>10</sup> En función de la percepción social, Guglielmo Ferrero distinguió entre legitimidad, prelegitimidad y cuasilegitimidad. Véase *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tercos, 1988, esp. pp. 134 y ss., y 212 y ss.

<sup>11</sup> *Making Democracy Work*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1993, pp. 65 y ss.

alcanzan los gobiernos. De este triple haz de preocupaciones se derivaron doce indicadores de desempeño institucional: estabilidad del gabinete, disponibilidad del presupuesto, sistema de estadísticas gubernamentales, reforma legislativa, legislación innovadora, guarderías infantiles, clínicas familiares, instrumentos de política industrial, capacidad de inversión agrícola, gasto en materia de atención a la salud, vivienda y desarrollo urbano, y calidad (receptividad) de la burocracia. Estos indicadores permitieron al autor hacer un balance cuantitativo de las condiciones de gobernabilidad en Italia.

Tres años después, Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi,<sup>12</sup> basados en encuestas y reportes de percepciones, elaboraron para el Banco Mundial un conjunto de indicadores de gobernabilidad. En este caso el interés era de mayor amplitud, porque se trataba de diseñar instrumentos susceptibles de medir el nivel de desempeño de los diferentes sistemas, para contrastarlos entre sí y analizar su rendimiento en el tiempo.

Para esos autores los principales indicadores fueron: el control social (rendición de cuentas), para determinar la calidad de las elecciones e identificar los posibles casos de manipulación e intimidación, o el grado de limpieza, de participación y de abstención; la estabilidad, medida —entre otras formas— a través de los índices delictivos; la efectividad de los servicios, de acuerdo, entre otras cosas, con la satisfacción de los usuarios; la calidad regulatoria, por sus efectos en el desarrollo del mercado financiero; el Estado de derecho, con un énfasis especial en cuanto a los derechos de propiedad, y el control de la corrupción.

Más tarde, Silvio Borner, Frank Bodmer y Markus Kobler<sup>13</sup> elaboraron, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, otra batería de indicadores para calibrar el nivel de gobernabilidad. Ellos tuvieron en cuenta las instituciones económicas (derechos de propiedad, expropiación, cumplimiento de contratos); la estabilidad política de las instituciones (homicidios por millar de habitantes, cambios de gabinete, cambios constitucionales, crisis de gobierno, golpes de Estado, terrorismo, revoluciones, exclusión de minorías); la forma de las instituciones políticas (sistemas electorales, control del gobierno, libertades públicas); la fortaleza de las instituciones (capacidad recaudatoria, combate al contrabando y a la evasión, distribución de la carga fiscal), y el compromiso de las instituciones (transparencia, responsabilidad, libertad de competencia política, selectivi-

<sup>12</sup> *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank, 2003.

<sup>13</sup> *Institutional Efficiency and its Determinants. The Role of Political Factors in Economic Growth*, París, OECD, 2004.

dad, capacidad y neutralidad de los gobernantes, concentración y desconcentración del poder ejecutivo).

Por mi parte, considero que también hay otro tipo de asuntos qué medir. Entre ellos deben considerarse los siguientes: la calidad del sistema representativo (reelección, rotación de élites); el impacto normativo (en el desarrollo, en la equidad y en la igualdad); la situación de grupos minoritarios (por razones de raza, religión, preferencia sexual, etcétera); la protección horizontal de los derechos fundamentales; la uniformidad legislativa; la receptividad y la aplicación del ordenamiento internacional (sobre todo en materia de derechos fundamentales); la cooperación internacional para el desarrollo; el acceso a la justicia; la calidad de los tribunales (incluyendo los de justicia cívica o municipal), y la naturaleza normativa de la Constitución.

#### IV. NUEVO PACTO SOCIAL

Las cuestiones centrales del debate en México, relacionado con la gobernabilidad, se pueden encuadrar en dos grandes rubros: el pacto social y el reequilibrio de las instituciones. Numerosos actores están identificados con la necesidad de reequilibrar las instituciones, pero no todos coinciden en la necesidad de un nuevo pacto social. Se trata de una diferencia conceptual profunda, en tanto que el sólo reequilibrio institucional atiende a formas de organización y funcionamiento de los órganos del poder, mientras que la consideración de los aspectos sociales se orienta en el sentido de dar nuevo contenido a los preceptos que ya aparecen en la Constitución, y de incorporar otros más. La distancia que media entre el Estado liberal y el Estado social está determinada por ese pacto.

El mundo, casi sin excepción, ha vivido una etapa regresiva con relación al tema social. Con mayor o menor énfasis, el Estado de bienestar ha sido desmontado en muchos de los lugares donde funcionaba, y en otros, como México, se encuentra sujeto a presiones que abogan por su reducción constante. No se advierte, más por conveniencia que por ignorancia, que la desarticulación del Estado social quebranta al sistema democrático. La democracia sin compromiso y sin contenido, considerada como mero criterio instrumental para dirimir las luchas por el poder, representa una vuelta atrás que niega el carácter social y democrático del Estado de derecho moderno.

Podría decirse que es innecesario abordar el tema social en tanto que sus enunciados ya aparecen en la Constitución mexicana. Es un hecho que en el ámbito social concurren dos perspectivas contrapuestas, y que la concentración de la riqueza está alcanzando, en México y en el mundo, niveles

exorbitantes por su dimensión y aparatosos por su exhibición. El fenómeno se conoce como “neoliberalismo”, pero con independencia de las denominaciones convencionales, alude a una tendencia a la que en muchos casos no se sustraen ni siquiera los partidos socialistas.

Una peculiar argumentación, no siempre bien refutada, ha permitido identificar a la economía de mercado como sinónimo de democracia, y al Estado social como equivalente de burocracia. La libertad individual tiene así una expresión económica y una traducción política que corresponde a un anhelo democrático incontestable, mientras que la libertad social se identifica con un destino burocrático, y en esa medida autoritario, casi indefendible. El argumento se vio reforzado con la caída del sistema soviético. La rápida expansión de la economía de mercado y el señuelo de un progreso colectivo en el corto plazo han representado la opción dominante de nuestro tiempo.

Con la caída del sistema soviético quedó derogado el principio socialista “de cada quien según su capacidad, a cada quien según su trabajo”, para transformarse en lo que podría quedar enunciado como principio del mercado: “de cada quien según su oportunidad, a cada quien según su utilidad”. Son fórmulas que ofrecen perspectivas diferentes de justicia, como en un origen remoto ocurrió con la de Ulpiano (“a cada quien lo que le corresponda”). El enunciado marxista, consagrado en el artículo 12 de la Constitución soviética de 1924, estaba sentenciado a correr la suerte del sistema que lo adoptó; pero quizás suscitaría menos reservas entre los conservadores si se tuviera en cuenta la tesis de inspiración cristiana sustentada en el siglo XVII por Francisco de Quevedo: “...de cada uno lo que puede... a cada uno lo que se le debe...”.<sup>14</sup>

Una primera disyuntiva en el proceso de cambio mexicano consistirá en atribuir al Estado social una nueva dimensión. Las facultades que los preceptos constitucionales de contenido social adjudicaron al Ejecutivo a partir de 1917, y que tuvieron una tendencia expansiva hasta los años ochenta, contribuyeron a la fuerte presencia política del presidente. Es comprensible que ahora se les vea con reticencia, en tanto que puedan ser un obstáculo para el reequilibrio institucional. Lo que resultaría paradójico es que, para fortalecer al sistema democrático, hubiera que debilitar al sistema social.

El nuevo pacto social que consolide la democracia institucional tiene que considerar los problemas de la mujer, de la juventud y de los indígenas. En los tres casos están involucradas cuestiones como la igualdad de oportunidades; el acceso a la justicia; la educación y el ocio; la orientación y la protección especializadas. Debe potenciarse el efecto democratizador del

<sup>14</sup> “Migajas sentenciosas”, en *Obras completas*, Aguilar, Madrid, 1966, t. I, p. 1093.

reconocimiento de los derechos de las minorías, que por su naturaleza auspician el pluralismo ideológico e institucional.

La extensión de los derechos fundamentales es crucial. Esta decisión debe tomarse, entre otras razones, para impulsar las acciones de equidad y para potenciar la convicción generalizada de la necesidad del Estado de derecho. Entre esos nuevos derechos pueden incluirse:

- 1) El derecho a la prestación de los servicios públicos eficientes, accesibles, oportunos y suficientes.
- 2) El acceso a la justicia.
- 3) El derecho a la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.
- 4) El derecho a la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente, incluyendo la calidad del agua y del aire, el nivel de ruido, el uso eficaz de la energía y la recolecta y tratamiento de desechos.
- 5) El derecho al espacio urbano, para, entre otras cosas, disponer de áreas recreativas e incorporar en las políticas de desarrollo urbano consideraciones de carácter estético.
- 6) El derecho de la niñez a medidas especiales de protección para garantizar su desarrollo, integridad y bienestar. Los niños que se encuentren privados de su medio familiar deben contar con asistencia por parte de los poderes públicos.
- 7) Los derechos de la mujer, que incluyan acciones positivas para superar las situaciones de desventaja en que se encuentran las mujeres.
- 8) El derecho a la cultura, para garantizar la libertad de creación, interpretación y difusión cultural, la conservación del patrimonio cultural y el apoyo a las iniciativas colectivas e individuales que contribuyan al desarrollo de las artes y de la cultura en general.
- 9) El derecho al desarrollo, que incluya considerar de interés público las actividades de investigación científica e innovación tecnológica y otorgarles los apoyos y estímulos que requieran para su desarrollo.
- 10) El derecho al deporte, para asegurar la habilitación y conservación de espacios e instalaciones adecuados para la práctica deportiva, el apoyo al adiestramiento y educación física, y oportunidades de presenciar, organizar y participar en competencias deportivas.
- 11) Los derechos de los consumidores, que incluyan acciones de orientación y de apoyo a las que lleven a cabo las organizaciones de ciudadanos para informar a los consumidores y usuarios acerca de la calidad y condiciones de los productos y servicios.

- 12) Los derechos de la tercera edad, para que las personas ancianas disfruten de apoyos asistenciales que contribuyan a su bienestar y de programas culturales que estimulen su integración y participación comunitaria.
- 13) Nuevos derechos personales, que incluyan el derecho al buen nombre, a la imagen y a la reserva de la intimidad personal y familiar.
- 14) El derecho a la libertad sexual, para que la orientación sexual no sea objeto de prohibición y ninguna persona sufra de exclusión, restricción, limitación o menoscabo de sus derechos con motivo de su orientación sexual.
- 15) Los derechos de los grupos vulnerables, para que las personas con necesidades especiales sean apoyadas para su desarrollo en condiciones de equidad.
- 16) Ampliar el derecho al trabajo, para que los trabajadores manuales reciban capacitación y adiestramiento, y los trabajadores técnicos y profesionales reciban educación continua. Además, se debe dar positividad al artículo 123 constitucional, que ya reconoce el derecho al trabajo. Para este efecto se tendría que adoptar el seguro de desempleo.
- 17) El derecho a la autodeterminación informativa, para que los particulares conozcan, rectifiquen y actualicen sus datos personales que consten en registros o bancos de datos públicos.
- 18) El derecho a la prohibición de la arbitrariedad, para que los poderes públicos, además de sujetarse a lo dispuesto por las normas aplicables a cada caso, actúen de manera razonable en sus relaciones con los particulares.
- 19) El derecho a la orientación jurídica, para que los particulares sean informados acerca de las leyes y decretos que se publiquen, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos, y de las instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.
- 20) El derecho a la acción popular, para que los particulares puedan ejercerla cuando se trate de la defensa del medio ambiente o del patrimonio cultural.

## V. PROTECCIÓN HORIZONTAL DE LOS DERECHOS E INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

Las últimas décadas del siglo XX correspondieron a un paulatino desmantelamiento del tamaño del Estado. Éste fue un fenómeno generalizado en el mundo. La tesis del Estado pequeño no es nueva, pero su implantación

y efectos sí lo son.<sup>15</sup> De manera paralela a ese “empequeñecimiento” del Estado, marcha su correlato: *el Estado intangible, entendido como el conjunto de entes de derecho privado que ejercen funciones de naturaleza pública*. Además, el poder de las personas físicas y de las corporaciones se deja sentir en cuanto a las relaciones con los particulares que se encuentran en situación de desventaja. El Estado representó una amenaza real para la libertad y la autonomía de las personas; pero hoy los individuos se encuentran expuestos a un fuego doble: el del Estado y el de otros particulares. El poder de éstos se ha dilatado casi en la proporción en que las potestades públicas han disminuido.

A manera de ejemplo, en diferentes países y en distintos momentos (aunque todos más o menos recientes) se han planteado casos tales como los siguientes: sujetar la contratación de trabajadores a su renuncia expresa al derecho de sindicación; exclusión de la prestación de servicios (alojamiento, alimentación, educación) o de la participación en actividades (religiosas, políticas, sociales), por razones de raza, sexo, u otros motivos que igualmente entrañan discriminación; obligar a las mujeres a mantenerse célibes o infecundas, como condición para preservar un empleo. Casos como éstos, y muchos más, han sido vistos por los tribunales.

De manera paulatina se va generalizando entre los jueces la certidumbre de que los derechos fundamentales, antes sólo expuestos ante el poder arbitrario del Estado, también lo están ante la acción no controlada de los particulares.

La protección de los derechos fundamentales ante particulares ha sido considerada en numerosos sistemas constitucionales. En algunos casos se ha hecho de manera implícita, aumentando los márgenes de interpretación de

<sup>15</sup> En 1767, P. S. du Pont de Nemours publicó los trabajos de Quesnay bajo el título *La Physiocratie; ou, constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, reduciendo la actividad del Estado a la protección de la vida y de la propiedad, a la realización de obras públicas y al desarrollo de la educación; en 1884, Herbert Spencer, *The Man versus the State*, formuló un sólido argumento individualista contra el Estado, considerándolo un obstáculo para la industria de los particulares; en 1931, Antonio Zozaya, *La sociedad contra el Estado*, planteó el problema de la inmoralidad del Estado; en 1974, Robert Nozick, *Anarchy, State an Utopia*, postuló la necesidad del “Estado mínimo”; en 1979, Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, aportó una amplia gama de consideraciones en contra del Estado intervencionista; en 1985, James M. Buchanan y Geoffrey Brennan, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, subrayaron que existe “una vuelta al escepticismo sobre la política y el gobierno que caracterizaron al siglo XVIII que hará que nuestra atención se concentre sobre las reglas y limitaciones de los gobiernos”; en 1987, Michel Crozier, *Etat modest, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, abogó por un “Estado modesto, respetuoso de los ciudadanos al servicio de los cuales acepta actuar”; y en 1993, Richard A. Epstein, *Bargaining with the Government*, desarrolló con amplitud los términos de la relación entre el poder y los individuos, sobre la base de la autonomía individual como contrapunto del poder estatal.

la autoridad judicial, merced a un concepto amplio por cuanto a quienes pueden afectar esos derechos; en otros casos se ha hecho referencia explícita a los particulares como posibles responsables de los hechos violatorios de derechos fundamentales. En América Latina, entre los primeros están las Constituciones de Costa Rica (artículo 48), El Salvador (artículo 247), Guatemala (artículo 265), Honduras (artículo 183), Nicaragua (artículo 45), Uruguay (artículo 10) y Venezuela (artículo 27); entre los segundos figuran las Constituciones de Argentina (artículo 43), Bolivia (artículo 19), Chile (artículo 20), Colombia (artículo 86), Ecuador (artículo 95), Paraguay (artículo 134) y Perú (artículo 200.2).

En numerosos países la tendencia apunta en el sentido de ampliar la competencia de los tribunales para conocer de todo tipo de actos u omisiones que afecten los derechos fundamentales. Esto es una consecuencia del carácter normativo de la Constitución y de su supremacía. También guarda relación directa con el concepto de justicia que se sustente.<sup>16</sup>

Es previsible que se produzca un movimiento análogo en el ámbito de los derechos humanos. La restricción que aparece en el artículo 102 de la Constitución mexicana<sup>17</sup> no es compatible con la situación real de vulnerabilidad de los derechos humanos. Las mismas consideraciones que se han tenido presentes para el desarrollo de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales ante particulares, son válidas para el caso de los organismos no jurisdiccionales que tienen ese mismo cometido.

La protección de los derechos fundamentales ante particulares es una creación jurisprudencial y doctrinaria, que sólo de manera posterior ha venido siendo legislada.<sup>18</sup> En el caso de Japón, los jueces han acogido las normas internacionales y las aplican cuando unos particulares afectan los derechos de otros. En Alemania, la Constitución dispone (artículo 19-4): “Todo

<sup>16</sup> En este punto es relevante la idea de integridad que sustenta Ronald Dworkin. Para este autor los dos principios de integridad política corresponden, en cuanto a la legislación, a la obligación del legislador de elaborar leyes moralmente coherentes, y en cuanto a la adjudicación, en interpretar la ley en el sentido de esa coherencia. *Law's Empire*, Londres, Fontana, 1991, pp. 176 y ss.

<sup>17</sup> Los organismos protectores de los derechos humanos “conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público... que violen esos derechos”.

<sup>18</sup> Pedro de Vega ha dicho de una manera muy enfática: “Ante las escandalosas omisiones de los textos constitucionales, han tenido que ser la doctrina y la jurisprudencia las que, respondiendo a elementales exigencias de la lógica jurídica, y supliendo esos ominosos silencios, abrieron el camino al reconocimiento de la *Drittewirkung*”. “La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (la problemática de la *Drittewirkung der Grundrechte*)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, p. 701.

el que se vea lesionado en sus derechos por obra del poder público, podrá acudir a la vía judicial”. Al adoptar el criterio de la *Drittewirkung*, el Tribunal Constitucional no pudo sujetarse al texto literal, y se vio obligado a fallar sobre la base del “sistema de valores” incluido en la Constitución.

En España, el Tribunal Constitucional, desde 1981, comenzó a orientarse hacia una argumentación parecida a la adoptada por su homólogo alemán, en el sentido de que se pronunciaba sobre el acto de una autoridad, en este caso del tribunal *a quo*. Son ya numerosas las resoluciones en las que este tema ha sido abordado, con una tendencia a favor de la defensa de los derechos fundamentales, oponibles también a particulares. Así se haya adoptado una línea oblicua, pronunciándose con relación a un acto de la autoridad jurisdiccional, el caso es que se ha construido una forma eficaz de garantizar los derechos fundamentales cuando se ven amenazados por particulares.<sup>19</sup>

La Constitución Española dispone, en su artículo 53.1, que los derechos y libertades por ella reconocidos “vinculan a todos los poderes públicos”. Esto no excluye, como lo ha venido desarrollando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a los entes privados. Ese precepto no se ha entendido en un sentido restrictivo, como si los únicos obligados a observar los derechos fundamentales fueran los poderes públicos, dejando a los entes privados en libertad para atropellarlos.

Con relación a América Latina, son catorce las Constituciones que de manera implícita o explícita admiten la procedencia de acciones en contra de particulares con motivo de la violación de derechos fundamentales. Se trata, como resulta evidente, de una corriente dominante en el ámbito latinoamericano. Además, las instancias jurisdiccionales del sistema interamericano de derechos humanos también acogieron ya el principio de que los particulares pueden ser responsables de la violación de esos derechos; posición que por lo demás comparten con los órganos equivalentes de la Unión Europea.

Se ha entendido que las disposiciones legales de jerarquía inferior a la Constitución (entre las que se encuentran los tratados internacionales) no pueden restringir pero sí ampliar los derechos fundamentales contenidos en la norma suprema. Si esto es así por lo que atañe a los derechos, sería incongruente que no ocurriera otro tanto en lo concernido con sus garantías. ¿Cómo podría explicarse la expansión de los derechos sin su correspondien-

<sup>19</sup> Alexei Julio Estrada ha observado que, a diferencia de la jurisprudencia española, que se mantiene en un nivel limitado de desarrollo, la alemana ha generado un efecto de irradación conforme al cual “no hay ámbito del ordenamiento jurídico privado que escape del influjo de los derechos fundamentales”. *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 208.

te garantía? Si esto sucediera, si el sistema consintiera la existencia de derechos sin garantía, sólo podría hablarse de Estado constitucional nominal; se trataría de una apariencia. La esencia de los derechos fundamentales está en su positividad.

La naturaleza jurídica de la Constitución hace que sus normas sean aplicables. En el caso de los derechos fundamentales debe entenderse que lo son, sólo en tanto que se puedan ejercer en todo tiempo, en todo lugar y ante todas las personas, con las salvedades que el propio ordenamiento adopte para los casos de excepción.

La ampliación de la jurisdicción de los tribunales para ocuparse de las violaciones de los derechos fundamentales por particulares implica una revisión de la doctrina de la separación de poderes, que se basa en la relación de pesos y contrapesos entre los órganos del poder. La separación de poderes ha sido un constructo básico para el desarrollo del constitucionalismo moderno y contemporáneo, pero en la medida en que han aparecido agentes dotados de poder económico y político, que no podían ser previstos por la doctrina del siglo XVIII, es comprensible que se tengan que dar ajustes conceptuales razonables.

La doctrina de la separación de poderes fue una respuesta inteligente al absolutismo. Si bien la separación de poderes fue concebida como un mecanismo para atenuar e incluso evitar los excesos en el ejercicio del poder y para garantizar así un espacio de seguridad para las libertades, también ha sido utilizada por los sistemas autoritarios para eludir la expansión de las funciones de control de los congresos y de los tribunales. Cualquier supuesta injerencia de estos órganos en la actividad del gobierno podía ser considerada como una desviación del principio de separación de poderes. Por eso se registran numerosos casos de sistemas autoritarios amparados en una rígida interpretación de la separación de poderes.

Los tribunales constitucionales han obligado a innovar la base conceptual del Estado constitucional, y la paulatina ampliación de los efectos horizontales de los derechos fundamentales, con el reconocimiento implícito de que los particulares también disponen de un poder real suficiente para afectar esos derechos, contribuye a dilatar la esfera de competencias del único órgano del Estado que puede ofrecer soluciones satisfactorias.

Además de la defensa ante otros particulares, los titulares de los derechos fundamentales deben contar con los medios para impugnar las omisiones que dejen sin desarrollo legislativo los preceptos de la Constitución. Para solucionar este problema se ha extendido, en diversos sistemas constitucionales, la defensa procesal con motivo de la inconstitucionalidad por omisión. Son frecuentes los casos en que lo dispuesto por el legislador cons-

titucional se ve truncado por el legislador ordinario, mediante el simple expediente de la inactividad legislativa.

Como en el caso de la protección ante particulares, la inconstitucionalidad por omisión ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial y constitucional en diversos sistemas. En Alemania, Austria, Colombia, Italia y España ha sido objeto de solución a través de los tribunales constitucionales; en cambio, en otros sistemas la Constitución la prevé. Así sucede en Brasil (artículo 102), Portugal (artículo 283) y Venezuela (artículo 336). En México sólo está regulada en las Constituciones de Chiapas (artículo 51), Tlaxcala (artículo 81), Quintana Roo (artículo 105) y Veracruz (artículos 64 y 65).

Esta institución no es una panacea, pero ofrece un instrumento que, rodeado de las necesarias precauciones, puede servir para que los derechos fundamentales, en especial los de naturaleza social, no queden en meras declaraciones sin consecuencia.<sup>20</sup>

## VI. COLOFÓN

En este trabajo he propuesto ampliar los derechos sociales y sus garantías, incluyendo la posibilidad de defensa ante particulares y frente a la pasividad del legislador ordinario. Esto es parte indispensable de la reforma institucional. Pero queda otro aspecto por considerar: la naturaleza del Estado define la calidad de los derechos individuales y colectivos. Un Estado que simpatiza o se compromete con intereses confesionales, pone en riesgo la positividad de los derechos fundamentales, sobre todo en lo que atañe a educación, salud, intimidad, patrimonio genómico, derechos de la mujer, libertad académica, libertad cultural y libertad sexual. Por eso, es relevante que los derechos sociales y la reforma institucional incluyan una definición básica: el laicismo del Estado mexicano.

Una práctica, iniciada por el constitucionalismo estadounidense y que se ha generalizado, consiste en incorporar preámbulos a las Constituciones. Entre otras ventajas, estos textos introductorios sirven para orientar el criterio de los juzgadores, de los legisladores ordinarios y de las políticas gubernamentales. También auxilan a los gobernados en el ejercicio y defensa de sus derechos.

En este orden de consideraciones, concluyo con la siguiente propuesta para la Constitución mexicana:

<sup>20</sup> Miguel Carbonell apunta los problemas de esta institución, y recoge ensayos muy orientadores donde se examinan las experiencias de los sistemas donde funciona. *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, 2003.

## PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN

*Esta Constitución expresa la voluntad del pueblo mexicano de instituir un Estado de derecho democrático y social, organizado como Federación, basado en los principios de soberanía popular, libertad, justicia, equidad, dignidad, laicidad y seguridad jurídica, donde se moderen la opulencia y la indigencia y se haga posible una sociedad igualitaria y plural, y que en el ámbito interno y en las relaciones internacionales auspicie el desarrollo y la garantía de los derechos humanos.*