

## **LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO**

**Marineyla Cabada Huerta\***

\*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



## I. ¿EL ESTADO COMO ENTE CON RESPONSABILIDAD?

La responsabilidad social estatal es en realidad el resultado de una reciente transformación en la concepción de los fines y funciones correspondientes al ente jurídico-político llamado Estado Nacional, en la que el papel del mismo deja de ser exclusivamente el de vigilante de la conducta y de las relaciones sociales, para convertirse en actor de las mismas e intervenir en el desarrollo de las sociedades, fundamentalmente en los aspectos económicos y culturales. A esta nueva faceta en la actuación del Estado se ha bautizado de diferentes formas: Estado Benefactor, Estado Interventor, Estado Social de Derecho, entre otros.

“En cuanto a las concepciones de Estado social y Estado de bienestar, término este preferido por los anglosajones, Requejo Coll subraya que el proceso de expansión del Estado no fue lineal, que el término de Estado social se asocia a las primeras regulaciones públicas de materia socioeconómica, mientras que, por el contrario, hablaremos de Estado de bienestar en el sentido temporal más restringido, esto es, circunscrito sólo a las democracias liberales de la segunda posguerra’. Como quiera las expresiones Estado social o Estado de bienestar surgen para subrayar la mayor participación pública en el dominio social y económico, originándose el fenómeno en diversas causas: el pacto social que surge entre las fuerzas políticas de los países europeos después de la consagración de los derechos sociales; la incorporación de ciertos principios de carácter económico en la ley fundamental; y el propio ‘keynesianismo’, que como corriente dominante implica una mayor intervención del Estado en la economía.”<sup>1</sup>

Es así que se considera la conveniencia de que, en primer término, se presente un panorama del Estado, para posteriormente referirnos a su responsabilidad social. En este entendido, hay que traer a colación la definición más elemental del Estado, aquella enseñada en los primeros semestres de la carrera de derecho y que responde a la comprensión del Estado como una figura jurídico-política cuyos elementos son el territorio, la población y el gobierno o poder; es decir, como “una sociedad humana con determinadas características, unificada por la consecución de unos mismos fines, sujeta a un poder que dimana del propio Estado y asentada en un territorio determinado”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México, 2003. Pág. 534.

<sup>2</sup>PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A. Vigésimo Segunda Edición. México, 1988. Pág. 191.

Ahora bien, esta concepción simplista del Estado se complica cuando las características muy particulares de los elementos señalados hacen combinación y a ellos se agregan otros de fuerza determinante como lo son los factores económicos, a partir de los cuales se pretende e incluso se ha derivado una clasificación de diversos tipos o formas de Estado actuantes en la historia.

Aunque la economía ha cobrado una importancia superlativa en la concepción del Estado, vale la pena atender la reflexión de Hermann Heller, quien al referirse a las conclusiones de Marx y Engels sobre el tema, afirma: “Innegable mérito de la concepción materialista de la historia ha sido el poner de relieve, ahincadamente, la importancia de las condiciones económicas del acontecer estatal. Pero cuando intenta negar la legalidad peculiar de lo político y reducirla a las leyes de la economía, viene a atribuir a ésta el mismo papel metafísico –del que por lo consiguiente no puede ocuparse la ciencia de lo real- que los románticos habían señalado al espíritu del pueblo. (...) lo injustificado de la reducción que hace el marxismo del Estado a lo económico consiste, precisamente, en que sólo le atribuye funciones de dominación de carácter económico. Sólo así, mediante esa unilateralización económica, puede el marxista llegar a obtener la afirmación , a primera vista coherente, de que la sociedad sin clases sea una sociedad “sin poder, sin coacción, sin subordinación y sin un especial aparato coactivo llamado Estado.”<sup>3</sup>

Muchos han sido los intentos por determinar los tipos o formas de Estado. Especialistas del Derecho Político utilizan el término “forma de Estado” en relación al grado de descentralización del poder público que, con base territorial, existente en un Estado, pudiendo distinguir entre Estado Federal, Estado Confederado o Estado Centralista.

También hay autores que utilizan el concepto como sinónimo de las “formas de gobierno”: Estado Democrático, Estado Monárquico, Estado Republicano, Estado Totalitario, etc, así como sus correspondientes derivaciones y combinaciones. Por último, la clasificación y concepción más reciente de “formas de Estado” parece ser aquella que se refiere al papel que el Estado en la gestión del orden social y a la vez íntimamente ligado al elemento de orden económico, desde cuyo enfoque pueden distinguirse tres tipos esenciales de Estado: El Liberal, concebido en el siglo XIX por efecto de la Revolución Industrial; el Social, gestado durante la primera mitad del siglo XX producto de los llamados derechos humanos de segunda generación; y, el de Bienestar,

<sup>3</sup>Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición en español. México, 1988. Pp. 219 y 221.

gestado en el tiempo inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Aunque Loewenstein considera que el material histórico variado y rico, derivado de las diferentes corrientes o comportamientos económicos adoptados por las naciones, no es suficiente para realizar una clasificación pura de las formas de Estado<sup>4</sup>, se considera conveniente, para los efectos de este estudio, partir de la última clasificación señalada en el párrafo anterior.

El Estado Liberal es producto, como su nombre lo indica del liberalismo político, económico y cultural que se enmarcó en el conocido "Estado de Derecho". Se origina en contraposición del absolutismo monárquico, sustentándose en la garantía de los derechos y libertades individuales, mediante la referencia a un conjunto de elementos que configuran un orden jurídico-político que, al tiempo de salvaguardar los derechos ciudadanos, somete la actuación de gobernantes y gobernados a la Constitución y a la ley.

Con base en lo anterior, el individuo adquiere la seguridad jurídica de no estar sometido a la arbitrariedad del poder, ya que al haber un "Estado mínimo" que no interviene en la economía, el mercado libre y el ejercicio ilimitado de la propiedad privada "ensalzan" la libertad individual. Así, la abolición de los estamentos deriva en que todos los ciudadanos serán tratados igual ante la ley, pero las clases sociales se conformarán "libremente" de acuerdo a la posesión de la riqueza.

Sin duda, muchas de las teorías económicas de Adam Smith, considerado padre del "liberalismo económico" tienen gran valor en cuanto a la naturaleza y producción de la riqueza; sin embargo, el hecho de considerar a la población o a la sociedad como simple mercancía, sin tomar en cuenta las necesidades y constantes cambios inherentes al ser humano, otorga un elevado margen de error a toda proyección a futuro de los esquemas y principios de este sistema.

El Estado Social surge precisamente a partir de la necesidad de voltear a ver al ser humano, ya que el exagerado respeto a los derechos ejercidos por el individuo del Estado Liberal, finalmente resultó en la más férrea desigualdad, por lo que se presenta el reto a la estructura política de actuar bajo la idea de que sólo puede conseguirse un auténtico ejercicio de las garantías individuales, a través de que el Estado proporcione las condiciones mínimas de existencia material de las personas.

Este nuevo enfoque del Estado advierte la reivindicación y tutela de los grupos socioeconómicos más débiles. La transformación del Estado Liberal en Estado Social tuvo lugar en las sociedades industrializadas del siglo XX, como

<sup>4</sup>CFR. Loewensteins, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Segunda Edición. México, 1976. Pp. 48 a 50

consecuencia de las diferencias económicas, sociales o políticas derivadas de la total prohibición que tenía el Estado para inmiscuirse en la actividad individual, sobre todo en la de carácter productivo, ya que actos de tal naturaleza eran tomados como violación a la protección legal y constitucional del individuo.

“Tanto el liberalismo como el individualismo tenían su soporte en el concepto de igualdad legal. Todo hombre es igual a todos ante los ojos de la ley, decían los revolucionarios franceses. Consiguientemente, ningún Estado podía quebrantar esa igualdad legal favoreciendo a unos o a otros. Sin embargo, “este igualitarismo legal” correspondía realmente a una verdadera desigualdad social, puesto que olvidaba las diferentes situaciones materiales en que dos individuos pudieren encontrarse. La abstención por parte del Estado en el sentido de no intervenir en las relaciones sociales, con las salvedades indicadas, trajo tremendas consecuencias para las clases desposeídas, lo que se palpaba principalmente en las relaciones obrero-patronales... Años después de la implantación del individualismo como régimen económico y jurídico, los políticos franceses se dieron cuenta de que los postulados inmaculados de libertad e igualdad resultaban en realidad puras paradojas, pues la sociedad presentaba una desigualdad cada vez más marcada entre sus diversos componentes.”<sup>5</sup>

Es así que en un clima de injusticia y de “igualdad desigual”, empiezan los primeros movimientos reivindicatorios de los intereses sociales, los cuales dieron como resultado la conformación de una nueva concepción de Estado constitucional, el Estado Social, en el que se incorporan nuevos derechos y garantías a fin de que la libertad y la igualdad de los individuos fuesen reales y efectivas, removiendo los obstáculos para lograr su plenitud y facilitando la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural. El Estado, hasta entonces liberal, se transforma y diversifica su actividad para llenar el vacío de regulación y remediar la injusta distribución de los recursos generada por las leyes del mercado; representa el pasaje del mercado autorregulado al control social de la economía, convirtiéndose el poder público en actor económico y garante de protección social generalizada.

El Estado Social establece un nuevo modelo de relación entre la sociedad y el poder, más cercana, más comprometida moralmente para trabajar en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que conforman a dicha sociedad. En este orden de ideas, se incorporan constitucionalmente normas referidas a la regulación del orden económico y social, se reconocen

<sup>5</sup>Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. 27ª Edición. México, 1995. Pp. 694 y 697.

derechos del individuo de carácter social y se advierte la prioridad del interés general en la regulación de ciertos aspectos del desarrollo de los países, tomándolos como principios rectores de la política económica y social. El constitucionalismo social, tal como es recogido en las constituciones de ese corte, tutela las relaciones económicas con el fin de evitar abusos, a través de los derechos sociales, la regulación de las actividades privadas y la promoción de la participación ciudadana.

Por su parte, el Estado de Bienestar no es más que una nueva concepción o visión del Estado Social que encuentra su origen en el pensamiento de Keynes, el cual va más allá del reconocimiento de derechos sociales y evoluciona a otorgar importancia a los elementos del mercado, siempre y cuando éste se encuentre orientado por el Estado.

Así, “el ala social-demócrata del movimiento obrero ha renunciado a la supresión del mercado, en el cual ha reconocido un instrumento insustituible para realizar el uso racional de los recursos limitados y para estimular al máximo la productividad, pero , al mismo tiempo, ha logrado hacer prevalecer la instancia de regular la distribución de la riqueza según criterios no estrictamente económicos. De tal modo que el capitalismo ha sido, al menos parcialmente, socializado, es decir, sometido al control de las estructuras imperativas de la comunidad política.”<sup>6</sup>

Este nuevo enfoque otorga al Estado un papel central en la economía con la responsabilidad de diseñar y ejecutar una política económica que cree las condiciones para el desarrollo del empleo, aunada a una solidaridad para el reparto justo de los esfuerzos y de los resultados del crecimiento, manteniendo el equilibrio económico general, mediante el compromiso entre los actores del proceso de crecimiento y la persecución de fines de justicia social.

El estado de bienestar; según Bobbio, posee elementos característicos como:

- La expansión progresiva de servicios públicos en materia de educación, vivienda, seguridad social.
- Creación de una sistema fiscal con tasación progresiva.
- Redistribución de la riqueza para garantizar un rédito mínimo a cada persona.
- Otorgar una pensión a los trabajadores ancianos para asegurar dicho rédito.

<sup>6</sup>Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. S.A. España, 1982. Voz: “Estado de Bienestar”. Pp. 612 y 613.

- Perseguir el objetivo de empleo pleno, para garantizar la fuente de rédito.

El tipo de Estado encargado de los requerimientos sociales fue en general aceptado, en su momento, e incluso ha tenido buen prestigio; sin embargo, recientemente el modelo estatal ha sido objeto de rígidos cuestionamientos en un importante sector del pensamiento económico y político, debido en buena parte a que las corrientes económicas de corte neoliberal, inspiradas fundamentalmente en las leyes del mercado: oferta y demanda, obviamente se contraponen con la ideología del Estado social, aunque desde la lupa inherente a la política y el derecho se analiza su actuar, argumentando que el bienestar pretendido se ha convertido en un malestar propio del “Estado megalómano”, que se ha traducido en el fenómeno general de privatización de lo público y en el proceso de desregulación de diferentes actividades estatales.

## **II. LOS DERECHOS SOCIALES Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.**

El Estado social, benefactor o interventor, solamente puede actuar a partir de lo que se ha llamado “derechos sociales” reconocidos en las Constituciones de corte democrático; sin embargo, al tratar de conceptuar a los derechos sociales, surge el primer problema o imprecisión jurídica. Al respecto, Margarita Luna Ramos apunta la necesidad de aclarar el concepto social, afirmando que aunque este tipo de derechos se adjetivan de tal forma, en realidad la sociedad no es reconocida como persona jurídica que se encuentre facultada para ejercer los derechos sociales, ya que la sociedad es un concepto que pertenece a la sociología y no precisamente al ámbito jurídico; en este sentido, solamente las personas físicas o morales (de derecho) podrán ser titulares de dichos derechos sociales.

“Es verdad que el derecho puede entrar en relación con ciencias a las que se les puede estimar como sus auxiliares, entre ellas, la sociología, lo que de hecho acontece y acarrea como consecuencia que a ciertas personas sean otorgados determinados derechos en atención a razones fundamentalmente sociales, lo que significa que algunas personas que se encuentran en determinada ubicación social puedan ser titulares de algunos derechos conceptuados como sociales, sin que ello implique que la sociedad, como ente abstracto, sea titular de tales derechos.

“Simplemente en vía de ejemplo, puedo señalar los múltiples casos en

que un sindicato ha intervenido en procedimientos jurisdiccionales. No nos parece extraño que un sindicato promueva juicio de amparo en defensa de los derechos de sus agremiados, haciendo valer sus correspondientes intereses jurídicos; pero nunca hemos visto que la sociedad en general, ni siquiera la clase trabajadora, como ente abstracto, promueve a juicio de amparo al no ser un ente titular de derechos ni, menos, de garantías individuales.”<sup>7</sup>

La Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el afán de ubicar en su justa dimensión a los llamados derechos sociales y con ello, la responsabilidad social del Estado, advierte la necesidad de tener en la mente conceptos como “**norma programática**” e “**interés difuso**”, haciendo énfasis en que las primeras, como su nombre lo indica, tienen el objetivo de establecer la obligación para el Gobierno Federal de crear y llevar a cabo programas, a fin de atender los requerimientos sociales en determinadas áreas del desarrollo; en tanto que los intereses difusos, consisten en aquellos “atribuibles a una colectividad pero que no suponen intereses jurídicos individuales de las personas que integran a la propia comunidad”.<sup>8</sup>

Es así que de una forma muy sintética, se entiende que un interés difuso es algo legítimamente exigible, pero legal y judicialmente imposible de reclamar, por no existir acción jurídica para tal efecto; pero que pueden ser el objetivo o motivo de una norma programática, la cual tampoco cuenta formalmente con la posibilidad jurídica de hacerse exigible, ya que el Estado cumple con su obligación al elaborar los programas conducentes, destinarles presupuesto y realizarlos, pero existen también infinidad de razones prácticas que podrían intervenir en satisfacción de los objetivos establecidos, casi siempre cuestiones económicas.

Ahora bien, dentro de los derechos sociales y no como los únicos, pero sí como los exigibles jurídicamente, existen las denominadas “**garantías sociales**”, las cuales son entendidas como los derechos que constitucionalmente se otorgan a las personas que pertenecen a una clase social que requiere de una protección especial. Esta clase de derechos sociales implican acción e interés jurídicos de las personas que se encuentren dentro de la clase social protegida.

Siguiendo este orden de ideas, podría inferirse que la responsabilidad que el Estado tiene en materia social puede ser de dos tipos o bien, ubicarse en un par de áreas: Primero, si se atiende a los derechos sociales concebidos como normas programáticas, dicha responsabilidad del Estado se circunscribe

<sup>7</sup>Luna Ramos Margarita Beatriz. “*Los derechos sociales en la constitución Mexicana*”. Memoria del Coloquio sobre Derechos Sociales. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senado de la República. México, 2005. Pág. 47.

<sup>8</sup>*Idem*. Pág 52.

a la obligación constitucional de integrar y llevar a cabo programas para el desarrollo; y, segundo, desde el aspecto estrictamente jurídico en el que se involucra el ejercicio de los derechos de corte social, se trata de que el Estado debe cumplir y hacer cumplir los derechos subjetivos públicos contenidos en las garantías sociales constitucionalmente reconocidas.

Sin embargo, circunscribir la responsabilidad social del Estado mexicano a lo señalado con anterioridad, significaría que todo se encuentra dicho en la materia, porque jurídicamente nadie está obligado ante lo imposible y, si el Estado crea programas, pero argumentando la insuficiencia de recursos económicos no los concreta, o bien los objetivos de los mismos no se alcanzan satisfactoriamente, ni constitucionalmente ni legalmente se encuentra previsto recurso o procedimiento alguno para que un titular del derecho social exija al Gobierno Federal que, por ejemplo, le sea asignada una vivienda con determinadas características, o le sean dadas las condiciones de desarrollo cultural a que aspira.

Es decir, que con el ánimo de superar lo ya conocido, habrá que pensar en la existencia de una responsabilidad social del Estado que va más allá del ámbito jurídico, aunque no necesariamente lo excluye, ya que las actuaciones de gobierno, de representación popular y de impartición de justicia, se deben al servicio público, al logro de un fin, el desarrollo social, el cual se traduce en la responsabilidad de orden político adjudicable a la estructura estatal, en la cual gobernantes y gobernados tienen participación, siendo los órganos encargados del ejercicio del poder en los que recae la rectoría de los esfuerzos para alcanzar el desarrollo social y, por lo tanto, la responsabilidad de alcanzar el mismo.

### **III. LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES Y LA CONCEPCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MISMOS.**

Ahora bien, en el caso específico de México, el derecho social se gestó en la lucha revolucionaria de 1910 y encontró forma jurídica en el texto constitucional de 1917, principalmente en dos materias: la laboral y la referente a la tenencia de la tierra, artículos 27 y 123, respectivamente.

Los dos preceptos constitucionales señalados contienen la esencia de los motivos de lucha de la revolucionaria nacional del siglo XX, o por lo menos, los de la mayoría de los hombres que se levantaron en armas: la tenencia de la tierra y las condiciones de trabajo, ambos englobados en lo que se

conocería como “justicia social”.

Por lo que hace al Derecho del Trabajo, el Maestro Mario de la Cueva asevera: “Nació como un derecho nuevo, creador de nuevos ideales y de valores; fue expresión de una nueva idea de la justicia, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del derecho civil. En el derecho del trabajo, la justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas de los hombres entre los hombres, y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía. El derecho del trabajo de la Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un nuevo mundo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una forma legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el derecho ya no sería tan sólo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.”<sup>9</sup>

Ignacio Burgoa al tratar lo relativo a las garantías sociales afirma que en dos áreas específicas se fundó el espíritu social de la Constitución de 1917; una, el ámbito laboral y la otra, sin duda, la materia agraria. Al referirse a la segunda, realiza las siguientes señalamientos: “La génesis de la Revolución mexicana de 1910 radicó, en el anhelo popular para remediar radicalmente la angustiada situación de las masas campesinas de la República, mediante una justa y equitativa redistribución de las tierras, que, para llevarse a cabo, exigía por modo ineludible el fraccionamiento de los latifundios en beneficio de los pueblos o comunidades agrarias, despojadas, según dijimos, de personalidad jurídica, por el artículo 27 de la Constitución de 1857.”<sup>10</sup>

Por lo que hace a la materia laboral Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia opinan que fue el motivo principal y detonador del levantamiento armado, ya que: “Durante el transcurso del movimiento revolucionario el problema laboral ocupó ya una atención preferente. Antecedentes importantes del artículo 123 fueron el Programa del Partido Liberal de los hermanos Flores Magón, los decretos y las leyes que en materia laboral se expidieron por los jefes de las tropas revolucionarias y los propios mensajes de Carranza que hicieron referencia importante a dicho problema. Es explicable por tales antecedentes, que cuando se presentó en el Constituyente el escueto

<sup>9</sup>De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Decimotercera Edición. México, 1993. Pág. 45.

<sup>10</sup>Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 716.

proyecto del artículo 5° sobre la libertad de trabajo decepcionara a los legisladores, mismos que decidieron formar una Comisión que se encargara de estudiar y presentar un nuevo proyecto... La Comisión a la cual brindó su apoyo Carranza, con mucha sensibilidad política, a través de Rouaix y Macías presentó, después de agobiadoras sesiones internas, un nuevo dictamen a discusión del pleno, la cual no revistió ya mayor importancia, en virtud de que el proyecto ya estaba maduro y consensuado.”<sup>11</sup>

Aunque en los hechos el Congreso Constituyente de 1917, consagró en los textos de los artículos 27 y 123 las dos garantías pilares del constitucionalismo social mexicano, tal y como se ha reconocido internacionalmente, la búsqueda de opiniones fuera de lo común respecto al fundamento ideológico del referido sentido social de dichas normas, se encontró un artículo del maestro Néstor de Buen que capta notablemente la atención, pues lejos de ensalzar a los líderes revolucionarios como gestores del derecho social, hace evidente que el aprobado por el Constituyente de 1916-1917, no fue exactamente un reflejo del espíritu social de sus integrantes.

Así, Néstor de Buen afirma que Francisco I. Madero no era precisamente un luchador social y que su interés principal estaba en el establecimiento del principio de la “no reelección” y que olvidó o quiso olvidar la parte fundamental que en el movimiento antiporfirista significaron Zapata y Villa, absteniéndose ya en el poder de hacer reformas de carácter social.

“Después vinieron muchas cosas, Venustiano Carranza encabezó, sin duda, la lucha contra Huerta. Para ello lanzó el Plan de Guadalupe (1913), que nada tenía de revolucionario. Su propósito: asumir la jefatura de la Revolución: Algún discurso posterior en Mazatlán, no dudo que inspirado y tal vez escrito por José Natividad Macías, puso de manifiesto que primero había que recuperar el poder y después llevar a cabo la lucha de clases. Me temo que no sabía lo que decía... Su discurso inaugural del Constituyente, el 1° de diciembre de 1916, no presentó ningún contenido social. Lo único que le interesaba y lo logró, fue que el Poder ejecutivo que él, sin duda, iba a representar, rompiera el equilibrio con el legislativo.”<sup>12</sup>

Por las razones que hubieran sido, el constitucionalismo social mexicano fue punta de lanza en la socialización de los estados liberales y las normas de la Ley Fundamental mexicana, en su momento, sirvieron como ejemplo y guía a las naciones anhelantes de incorporar a sus regímenes democráticos

<sup>11</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Op. Cit.* Pp. 550 y 551.

<sup>12</sup>De Buen, Néstor. “La Constitución y la nueva cuestión social”, en Revista Latinoamericana de Derecho Social. Número 1. Julio-Diciembre, 2005. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2005. Pp. 16 y 17.

los mínimos elementales para garantizar a la población una vida digna y una relativa igualdad.

Los postulados del artículo 27 constitucional se enfocaron en la consecución de objetivos muy concretos y claramente determinados:<sup>13</sup>

- El fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.
- La dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población que carecieran de ellas o no las poseyeran de manera suficiente para la satisfacción de sus necesidades.
- La restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido de ellas privados.
- La declaración de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia la privación mencionada.
- La nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población.
- El establecimiento de autoridades y órganos consultivos.
- La instauración de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas.

Así este precepto sienta las bases de lo que se conoce como la Reforma Agraria mexicana, la cual según Jesús Morett, “es una etapa de destrucción del latifundio tradicional y de redistribución de la propiedad del suelo y también es, desde la época de Lázaro Cárdenas un proceso de creación tanto de la propiedad social como de la pequeña propiedad privada... El proceso atendió en primer lugar las peticiones de los peones y campesinos pobres, logrando que, para 1940, prácticamente la totalidad de los jefes de familia del agro, tuvieran acceso a una parcela de tierra. Una vez rebasado este período, se pasó a otro momento en el que se apoyó a los productores privados. Fue una auténtica reforma agraria porque abolió la anterior estructura de la tenencia de la tierra e implantó una nueva.”<sup>14</sup>

De conformidad con lo dicho por este autor y con la evidencia que en los hechos se presenta, la tierra para dotaciones se agotó a mediados de los años sesenta, y aunque se encontraban establecidas dos formas de “reformular” la

<sup>13</sup>CFR. Burgoa, Ignacio. *Op. Cit.* Pág. 717.

<sup>14</sup>Morett Sánchez. Jesús Carlos Reforma Agraria: Del latifundio al neoliberalismo. Plaza y Valdez editores. México, 2003. Pág. 12.

propiedad de la tierra productiva: dotar y reasignar aquella que no estuviese siendo trabajada, las modificaciones del artículo 27 constitucional realizadas en 1992 y la nueva legislación secundaria que en la materia fue expedida, permitió que la tierra se poseyera sin el requisito, hasta entonces ineludible, de la explotación.

“El reparto agropecuario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad –afirmó la Iniciativa firmada por el Ejecutivo Federal en 1991- transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido, y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma agraria y la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy debemos emprender nuevos caminos”.<sup>15</sup>

De 1917 hasta 1992, el artículo 27 fue reformado tantas veces como ajustes requirió la política agraria de cada gobierno, pero las múltiples deficiencias de la planeación y en la ejecución de programas dirigidos al ámbito rural, dio como resultado el lamentable estado que guarda el campo mexicano de la actualidad, que no refleja otra cosa que la pobreza en que viven los agricultores cuyas tierras, en muchas de las ocasiones, no les reportan productos ni para el autoconsumo.

Por otro lado, los muy meritorios postulados laborales del texto original de 1917, también han sufrido diversas reformas, de contenidos diversos, según expone de forma didáctica el maestro De Buen, para finalmente concluir que: “De las veinte oportunidades de reforma, son aceptables la federalización de la legislación laboral, que eliminó muy importantes motivos de discrepancia entre las leyes locales, e inclusive con el propio artículo 123; la declaración de ser de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; la supresión de la prohibición de ejercer el derecho de huelga a los trabajadores de las fábricas de armas del gobierno; la constitucionalización de la JFCA; que vivía una amarga situación de inconstitucionalidad (imputable al presidente Plutarco Elías Calles) y la consagración del principio de igualdad entre hombres y mujeres. Resultan de interés muy escaso la prohibición del trabajo de

<sup>15</sup>Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari. 7 de noviembre de 1991.

menores de 16 años después de las diez de la noche; las modificaciones a la edad mínima para trabajar; la obligación empresarial de adiestrar y capacitar a sus trabajadores, que está muy mal diseñada, y el invento de las zonas geográficas para separar los salarios mínimos.”<sup>16</sup>

Hoy por hoy se habla de la obsolescencia de la Ley Federal del Trabajo, se ha afirmado en diversos foros que la realidad laboral del país y del mundo es otra muy distinta a la de 1917 y que las normas requieren modernizarse y adecuarse a las condiciones actuales, pero hay quienes también ven con peligro hacer la modificaciones a la ligera, ya que se corre el peligro de despojar del sentido social a la legislación laboral.

Con posterioridad a la expedición de la Constitución vigente, y en la mayoría de las ocasiones con el principal objetivo de armonizar la normatividad nacional con las declaraciones y compromisos internacionales que se adoptaron con el paso del tiempo, se incorporaron otros derechos sociales a la Carta Fundamental, tales como los derechos indígenas, el derecho a la educación y a la alimentación de niñas y niños, al medio ambiente y a la salud en general; asimismo, se han ampliado la concepción de otros relacionados con el trabajo y los agrarios, tales como: la seguridad social, la vivienda, el desarrollo rural, entre otros. Sin embargo, es de notar que si bien la Constitución contiene un número considerable de los llamados derechos sociales, éstos se encuentran mezclados con las garantías individuales, y más aún, dentro de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos, no hay forma de catalogar cuáles pertenecen a los identificados anteriormente como intereses difusos y qué otros son verdaderas garantías con procedimientos establecidos para reclamar el ejercicio de las mismas

Por otro lado, se observa una serie de variaciones constitucionales a fin de acentuar el papel interventor del Estado en la vida económica del país, y de alguna manera determinar el ámbito de acción de éste en la consecución de fines sociales (sin que ello determine exactamente su responsabilidad). Siguiendo esta línea se incorporaron preceptos constitucionales relativos a materias como la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional, el sistema de planeación democrática y, en general el desarrollo social, concepto este último que no aparece específicamente en el texto constitucional, sin que ello obste para que se expidiera una ley marco en la materia, a la que se hará referencia detallada más adelante.

En el ámbito internacional, los derechos sociales fueron concebidos como derechos humanos de la segunda generación y coinciden con la

---

<sup>16</sup>De Buen, Néstor. *Op. Cit.* Pág. 23.

transformación del Estado Liberal (caracterizado por las garantías individuales) en Estado Social. De esta forma, en la actualidad nos encontramos con que la Carta Internacional de Derechos Humanos está integrada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es en este último instrumento en el que se da un concepto de vida digna que está íntimamente relacionado con el ejercicio y disfrute de los derechos humanos concebidos integralmente, es decir como derechos inherentes a la naturaleza de las personas y a la dignidad que les corresponde en tanto sociedad. Lo anterior significa el derecho a que los seres humanos vivan sin obstáculos para el desarrollo, sin carencias materiales en los aspectos básicos como la alimentación, el vestido, la vivienda, la salud, el trabajo, la seguridad social y la educación.

México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1981 y de conformidad con el artículo 133 constitucional, todo instrumento internacional en el que México sea parte y que hubiese sido ratificado por el Senado de la República, es Ley Suprema de la Unión. Es así que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) reconocidos en este pacto y, por lo tanto, que corresponden a todos los mexicanos son:

- **Derecho a la libre determinación. (Artículo 1)**  
Es el fundamento del derecho al desarrollo de todos los pueblos porque implica el establecimiento de condiciones políticas para el desarrollo económico, social y cultural, disposición de riquezas y recursos naturales en posesión plena de medios propios de subsistencia.
- **Derecho al trabajo (Artículos 6, 7 y 8)**  
Oportunidad de toda persona para ganarse la vida mediante una labor libremente escogida o aceptada y obtenida sin discriminación, ejerciéndola en condiciones seguras, equitativas y satisfactorias. También implica la libertad sindical y de huelga.
- **Derecho a la seguridad social. (Artículo 9)**  
Serie de medidas tendentes a la protección de la población con necesidades especiales o en cualquier situación que le dificulte o imposibilite los ingresos necesarios para vivir dignamente.
- **Derecho a la protección y asistencia a la familia. (Artículo 10)**  
Protección a la población infantil y juvenil, así como a los aspectos de maternidad.
- **Derecho a la alimentación. (Artículo 11)**

Tener en todo momento acceso a los medios para obtener alimentos adecuados.

- Derechos a la vivienda. (Artículo 11)

Tener acceso a lugares adecuados y dignos para vivir, lo cual se traduce en espacio suficiente, seguridad en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, entre las más importantes.

- Derecho a la salud y a un medio ambiente sano. (Artículo 12)

Significa vivir en equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales que garantice el desarrollo de las generaciones presentes y futuras, es decir una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza.

- Derecho a la educación. (Artículo 13 y 14)

Tener acceso a una educación orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

- Derechos culturales. (Artículo 15)

Esencialmente consisten en la posibilidad de participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

En los términos del propio Pacto, los derechos económicos, sociales y culturales están interconectados, siendo prácticamente imposible separarlos en tanto se pretenda dar cumplimiento al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

#### **IV. LA ESTRUCTURA ESTATAL Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.**

Si el desarrollo, respeto y ejercicio de los derechos humanos de primera generación en los países miembros de la comunidad internacional ha sido una ardua tarea, el trabajo de cimentar y hacer efectivos los derechos sociales se ha tornado aún más complicado, ya que no basta la mención de los mismos en las cartas constitucionales de los países, sino que su implementación y su cumplimiento, al contrario de la que corresponde a los derechos individuales, requiere de una actividad decidida del Estado, aderezada de un cuantioso financiamiento. Por lo tanto, su observancia está determinada por el grado de desarrollo y recursos económicos con los que cuente cada país y con base en tal determinación, se ha adjetivado a dicho cumplimiento de “progresivo”; asimismo, al requerir una ineludible dotación de bienes o un servicio por parte del Estado, son considerados como “derechos de prestación”.

“Lo impreciso de las obligaciones estatales respecto de los DESC es causa de que los países no los aterricen en acciones específicas claras en su derecho interno, por lo que su satisfacción queda supeditada a los intereses políticos en cada caso, así como a la evidente disponibilidad de recursos. Es claro que el planteamiento del PIDESC parte de la concepción de que al requerirse recursos y desarrollo social e institucional para la plena vigencia de los DESC en cada país, difícilmente en un instrumento multilateral se podrían determinar minuciosamente las medidas que sería necesario adoptar en cada país, por eso la generalidad de la fórmula usada, lo que, sin embargo, no justifica su falta de desarrollo en el derecho interno de cada país.”<sup>17</sup>

En el caso de México, por ejemplo, las redacciones constitucionales vigentes contienen un amplio catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, pero para efectos jurídicos son meras declaraciones que, en el mejor de los casos, remiten a la legislación secundaria, a fin de determinar los modos de acceder a los programas que se habrán de crear, pero la legislación secundaria generalmente es ambigua o imprecisa en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos constitucionalmente establecidos

“Por poner un ejemplo, podemos ver el caso del derecho a la protección de la salud, reconocido en nuestro texto constitucional mediante una reforma

<sup>17</sup>Martínez Bullé, Víctor Manuel. “La construcción jurídica de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales en México.” Los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Hacia una cultura de bienestar. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 2007. Pág. 29.

publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, y reglamentado mediante la Ley General de Salud publicada al año siguiente, y que en su artículo 1° reitera lo señalado en el artículo 4° constitucional, respecto a que establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia.

“En su artículo 2° la ley establece las finalidades del derecho a la protección de la salud con una gran amplitud y generalidad, pero sin establecer en ningún lado a qué tiene derecho cada persona, esto es, qué puede exigirle al Estado respecto de la atención y protección de su salud, y mucho menos se establecen los medios para poder exigir la satisfacción del derecho.”<sup>18</sup>

Aunque la imprecisión normativa de los DESC no es exclusiva de los países latinoamericanos como el nuestro, sí se puede afirmar que es en ellos en donde con más frecuencia se presenta la evasión de un compromiso estatal verdadero y prolifera el uso demagógico de los mismos, aprovechando el terreno más fértil que ofrecen las precarias economías latinoamericanas para las prácticas populistas adoptadas por algunas corrientes ideológicas, agravando así el ya de por sí complicado panorama de aplicación y consecución de estos derechos humanos de segunda generación.

Generalmente, cuando se habla de responsabilidad social del Estado, se identifica como único sujeto responsable al Gobierno Federal (Poder Ejecutivo Federal), cuando en realidad la responsabilidad recae, de diversas formas y grados, tanto sobre los tres órganos encargados del ejercicio del poder estatal a nivel federal, como en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal o del Distrito Federal y delegacional, según sea el caso. Aunque todos y cada uno de los niveles y órganos de gobierno tienen por sí mismos una responsabilidad en materia de desarrollo social en el país, es razonable establecer que son los poderes Ejecutivo y Legislativo, primero federales y en segundo término locales, a quienes podría adjudicárseles mayor compromiso, en razón de que son estas ramas del poder público las que constitucionalmente se encuentran a la cabeza de las dos actividades de las que depende íntimamente el desarrollo social y por lo tanto, la vigencia de los DESC: la planeación de acciones encaminadas a tal desarrollo y la creación del marco normativo necesario para llevar a cabo dicha planeación y la correspondiente evaluación, así como para otorgar seguridad jurídica a los titulares de los derechos sociales.

En cuanto a la programación y ejecución de acciones para la atención de las necesidades sociales, todos los actores mencionados se desempeñan

---

<sup>18</sup> *Idem*. Pág. 31.

dentro del marco de la Ley de Planeación, bajo la batuta, por supuesto, en primera instancia, del Poder Ejecutivo Federal, y los de las entidades federativas, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sin el ánimo de quitar mérito a la materia de planeación, se dejará aquí solamente anotada, por ser materia específica de un estudio inmediato posterior a éste.

Dentro del ámbito normativo y para hacer frente a su responsabilidad en materia social, el Estado Mexicano ha creado diversas y variadas leyes, programas, instituciones e instrumentos que, en mi opinión, carecen de una estrategia integral que impide la optimización de esfuerzo, recursos y tiempo, con lo cual se atienden las necesidades sociales de manera por demás insuficiente e ineficiente. Los más recientes ejemplos de normas de contenido social en México, son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Desarrollo Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 7 de diciembre de 2001 y 4 de enero de 2004, respectivamente.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable se ubicó, desde su concepción original, como un ordenamiento de carácter preponderantemente económico, cuyo objetivo principal y elemento ideológico-legitimador radicó en la promoción del sector agropecuario y el bienestar de la sociedad rural de nuestro país.

Aunque no es fácil aceptar la idea de que este ordenamiento legal sea una consecuencia inmediata de los ideales que dieron sustento a la revolución y a los postulados de la Constitución, sí es correcto afirmar que es un producto tardío de la política económica que se gesta a partir de los años ochenta del siglo pasado, con la incorporación entre otros preceptos, de la vigente fracción XX del artículo 27 constitucional.

La creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se ubicó en un contexto de enorme complejidad en materias económica, social y política, tanto en los ámbitos nacional como internacional. Después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y ante la inminencia de su entrada en vigor, anunciada por las medidas de carácter gradual en la comercialización libre de algunos productos agropecuarios, el Gobierno Federal se vio presionado para atender a los productores del campo y cumplir con el ofrecimiento de promover la legislación necesaria para el desarrollo rural integral, ofrecida desde la década de los años ochenta.

Así los primeros proyectos legislativos fueron elaborados y coordinados desde la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, incorporando por fuerza las demandas, y puntos de vista del sector campesino, particularmente de los diputados de la LVII Legislatura (1997-2000) con los que se formó una comisión bilateral, en la que también participaron los

senadores y funcionarios de otras secretarías. La negociación y discusión de los temas que involucraría una ley de este tipo arrojaron de inicio las siguientes preguntas: ¿Por qué y para qué una Ley de Desarrollo Rural?, ¿Con una nueva Ley se combatirá el rezago en el agro?, ¿A quién beneficiará dicha Ley?

Empecemos afirmando que el planteamiento inicial respecto de la necesidad de legislar en materia de desarrollo rural, fue una coincidencia de todos los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara de Diputados, el Senado de la República y del mismo Gobierno Federal. Sin embargo, al pretender dar respuesta a las dos siguientes interrogantes, los pretendidos trabajos de consenso pronto se vieron frustrados, ya que la búsqueda de plasmar los intereses políticos y económicos fue más fuerte que cualquier propósito de lograr dicho consenso, al cual se interponía la obtención del éxito por parte de cada interlocutor a como diera lugar.

Los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT de la Cámara de Diputados (entonces convenientemente unidos en un propósito común hacer frente al PRI) elaboraron y aprobaron en la Comisión de Agricultura un dictamen con base en los trabajos ya adelantados y con las opiniones de algunas personas de la Universidad Chapingo. El documento se caracterizaba esencialmente por incluir una serie de obligaciones económicas de carácter asistencial atribuidas al gobierno. Por su parte, los diputados del PRI presentaron un voto particular<sup>19</sup> que incluía un proyecto legal alternativo, también realizado con base en los trabajos que se habían hecho en conjunto, pero con mecanismos menos subsidiarios y más orientados a la economía de mercado.

Así, el desacuerdo no radicaba en el qué, sino en el cómo. No existía una interpretación común entre los participantes de la interlocución respecto de sus necesidades partidistas (mecanismos de atención de los problemas del campo), aunque sí coincidían en las necesidades de los habitantes del medio rural. Quienes se encontraban en la posición de gobernar, no aceptaban una serie de obligaciones que legalmente se atribuían principalmente a la administración pública de los tres niveles de gobierno, las cuales en muchas ocasiones rebasaban los límites razonables, convirtiéndolas en una carga fuera de parámetros que seguramente sería imposible de cumplir.

Sin embargo, la propuesta de los grupos parlamentarios que en la LVII (1997-2000) Legislatura de la Cámara de Diputados formaban mayoría se aprobó por 229 votos a favor, emitiéndose 220 en contra, enviando al Senado la Minuta respectiva, para los efectos constitucionales de Cámara Revisora, la cual lo detiene y lo deja en el rezago. La siguiente LVIII Legislatura del Senado

<sup>19</sup>Opinión manifestada por los integrantes de una Comisión legislativa que se mantuvieron en contra del dictamen aprobado por la mayoría.

(2000-2006) vuelve a estudiar la Minuta, pero ahora la misma no es apoyada por el PAN (que pasó de partido de oposición a partido en el gobierno), pero sí por el PRI (cuya fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados en la anterior Legislatura manifestó su total desacuerdo, por encontrarse en ese entonces en la posición de partido en el gobierno) y el PRD, que juntas hacían mayoría en la integración de las Cámaras del Congreso, expidiendo finalmente la Ley.

Los argumentos expresados por las fracciones parlamentarias del Senado sobre sus cambiantes posiciones, no fueron claros ni convincentes; la diferencia aquí en realidad la hacía la titularidad del Poder Ejecutivo en manos del Partido Acción Nacional. Los escenarios y criterios ya habían cambiado, el PAN estaba en el Gobierno y entonces sí se vio afectado por una ley asistencialista, llena de compromisos superlativos difíciles de cumplir para la administración federal e inútil para alcanzar los objetivos comerciales del nuevo gobierno “del cambio”, quien ya avizoraba a la Ley como ineficaz e ineficiente.

Al llegar la ley expedida al Ejecutivo, para efectos de promulgación y publicación éste la veta, lo cual es informado a la Cámara de origen (la de diputados) el 16 de marzo de 2001. Pese a lo extraño del veto presidencial que incluía un proyecto alternativo que no se aclaraba si constituía parte de las observaciones a que se refiere el inciso c) del artículo 72 constitucional, la Cámara prefirió no intentar la superación del mismo y, en acuerdo con el propio gobierno, procedió a elaborar una nueva iniciativa, a la que se designó como de “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, la cual fue producto de negociaciones entre las fuerzas políticas nacionales, que aprovecharon todo lo que ya se había avanzado, por lo que no se distingue en su discusión más que discursos políticos que apuntaban a la aprobación de 412 votos en la Cámara de Diputados y 102 en la de Senadores.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada es un conjunto de enunciados generales acerca de la participación presupuestal y administrativa del Gobierno Federal y de los gobiernos de la entidades federativas en los diferentes programas, así como el establecimiento de criterios generales de diseño de los programas mencionados y de la interrelación del Estado con los productores agrícolas. Con base en todo lo anterior, la Ley dispone la necesidad de expedir o adecuar en caso de ya existir, las leyes técnicas específicas en cada una de las áreas de implementación de programas para el fomento agropecuario y el desarrollo rural integral, diluyendo, a mi parecer, la responsabilidad exclusiva y directa del Estado y postergando la seguridad jurídica de los productores del campo, en tanto que la competencia comercial

los alcanza sin los elementos suficientes para hacerle frente.

Resultó en ese entonces iluso, como se ha comprobado en siete años de vigencia del ordenamiento, creer que el complejo y multidisciplinario problema del campo se resolverá única y exclusivamente mediante declaraciones legales (que no normas jurídicas propiamente dichas) que impusieran al Estado solamente “obligaciones” de promover o fomentar el desarrollo del medio rural, sin establecer directamente la responsabilidad del mismo.

Esta breve síntesis del proceso de formación de una de las principales leyes de contenido social de México, sirve de base para entender la razón y contenido de la que posteriormente fue expedida y denominada Ley General de Desarrollo Social. Este ordenamiento, que en estricta lógica debió ser el primero en su especie, fue producto de diversas iniciativas presentadas tanto por diputados como por senadores de las diversas corrientes ideológicas, iniciativas que al igual que aquéllas que dieron origen a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, diferían en cuando a la forma y responsabilidad que se adjudicaría al Gobierno Federal.

El complejo y disparate camino legislativo que recorrió la ley rural, sirvió de ejemplo a las corrientes políticas quienes llevaron a cabo un proceso de negociación sobre los contenidos de regulación social a nivel nacional, en el que se privilegió la normatividad respecto a los lineamientos de la planeación y programación, sin que a consideración de la que escribe, se tenga un concierto uniforme desde el punto de vista normativo.

El objeto de la Ley vigente, establecido en el artículo 1, se encuentra dividido en ocho fracciones que parecen más bien objetivos o acciones que se pretenden impulsar con este ordenamiento. Así el primer artículo a la letra dispone:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como

- las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;
- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Llama la atención el enunciado de las dos primeras fracciones, ya que sería en el desarrollo de las mismas en donde se concentraría la esencia normativa de la responsabilidad social del Estado. Es decir, en estricto sentido estas dos fracciones indican que mediante el ordenamiento legal en comento se hará efectivo el ejercicio jurídico de los derechos sociales establecidos en la Constitución, ya que no se puede entender otra forma de garantizar, que no sea el otorgar la posibilidad jurídica de hacerlos efectivos, aunada a la clara determinación de las obligaciones a cargo de las estructuras gubernamentales respecto de la garantía de los derechos sociales; sin embargo, las expectativas que crean estas dos primeras fracciones que conforman el objeto de la ley, pronto quedan nuevamente en calidad de simples enunciados sin fuerza jurídica.

De manera inmediata, el Título Segundo “ DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL”, en un capítulo único determina que “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”(Artículo 6); asimismo, que “toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.” (Artículo 7). Después, nunca más se encuentra en el texto de la ley referencia alguna a los derechos sociales como derechos subjetivos públicos exigibles, ya que en esta calidad solamente pueden ubicarse los que se refieren a “participar y beneficiarse de los programas”, siempre y cuando se cumplan las disposiciones de las reglas de operación de cada uno de ellos, así como los que se deriven de la calidad de “beneficiario” de los programas que se lleven a cabo.

La parte sustancial de la ley consiste básicamente en establecer líneas

generales para la planeación en materia de desarrollo social, las reglas para la definición y medición de la pobreza, la implementación de un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación en la materia denominado Sistema Nacional de Desarrollo Social, dentro del cual interactúan los sectores social, privado y público, así como los siguientes organismos creados en la propia ley:

- Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Órgano de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer a la Secretaría de Desarrollo Social programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. El Consejo estará integrado por un Presidente que será el titular de la Secretaría; un Secretario Ejecutivo que designará éste, así como por los consejeros invitados por la Secretaría, los cuales deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.
- Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. Concebida como instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará integrada por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho a voz, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Comisión Nacional de Desarrollo Social. Es un instrumento que tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. Presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, se integra por los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; con los titulares de las dependencias responsables del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas, así como con los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores; y, finalmente, un representante de cada una de las asociaciones

nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas. Además, existe la posibilidad de que los organismos sectorizados de la Secretaría de Desarrollo Social sean invitados a participar en reuniones específicas, así como los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. El Consejo se integrará con el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y, con un Secretario Técnico que designará el Ejecutivo Federal.

Aunque todavía con algunas imprecisiones parece ser que la estructura y los actores del Sistema que prescribe esta ley, presentan un “plus” respecto de los creados para las distintas disciplinas vinculadas con el desarrollo rural, y éste es la parte correspondiente a la evaluación de las políticas de desarrollo social; sin embargo, sigue siendo un ordenamiento de carácter más programático que jurídico, porque las consecuencias de una evaluación negativa de la actuación de quienes tienen la responsabilidad de aplicar la política social, se limitan a que el Consejo emite las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y las hace del conocimiento público. (Artículo 80).

A pesar de los enunciados constitucionales y de legislación marco expedida, la regulación en materia de desarrollo social sigue siendo más declaraciones y normas de las llamadas “programáticas”, que disposiciones jurídicas coherentemente relacionadas con políticas integrales. En este escenario, el México de la actualidad presenta significativas diferencias y desigualdades en la distribución de la riqueza, lo cual se traduce en una escasa buena calidad de vida de la mayoría de la población, factor mediante el cual se puede determinar el grado de desarrollo social de un país.

Mariano Palacios Alcocer afirma en este sentido que “México representa profundas asimetrías que muestran una sociedad crecientemente fragmentada, esa realidad nos plantea un desafío formidable hacia una nueva generación del derecho social.”<sup>20</sup> En este sentido, durante su participación en el Coloquio sobre Derechos Sociales realizado en 2005 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Senado de la República, el Doctor Palacios Alcocer realizó una serie de reflexiones, para finalmente proponer tres dimensiones básicas a considerar, para que se transite en México por una nueva generación o una nueva etapa de atención de lo social:

“Primero. Repensar el Estado, la redefinición del Estado que habrá de ejercer estas facultades, estas atribuciones y estas competencias, ha de ejercer una función rectora para conjuntar acciones y ordenarlas hacia los propósitos nacionales.

“No pensar el Estado en la visión simplista de gobierno, sino a partir de su dimensión ética, política y filosófica, como una organización de la sociedad para cumplir los fines colectivos y jurídicamente asignados.

“En esta perspectiva el Estado no se confronta con la sociedad, sino que la representa, y ha de tener presente siempre el interés general al tiempo de ordenar e integrar la acción colectiva.

“A través del Estado se habrá de cohesionar los ámbitos de gobierno para hacer efectivas las políticas sociales, las de distribución y redistribución, las estructurales y las compensatorias.

“Segundo. Es indispensable analizar con objetividad cuál ha sido la contribución, desde el punto de vista institucional para hacerle frente a los derechos sociales desde el punto de vista de la creación de instituciones y los requerimientos de su transformación para los tiempos nuevos.

“Incorporar en la ecuación los nuevos derechos, como el acceso a la información, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de los organismos encargados de la información demográfica, económica y social de la población.

“Con estos aportes construir un nuevo andamiaje para la definición de políticas y programas que nos permita conocer e identificar la naturaleza de los problemas y orientar puntualmente acciones pertinentes para transformar la realidad, y

“Tercero. Este último enfoque estaría relacionado con una visión del desarrollo que combina tres aspectos: lo social, lo regional y la sustentabilidad en el marco de la corresponsabilidad del federalismo mexicano.

---

<sup>20</sup>Palacios Alcocer, Mariano. “Una Nueva Generación de Derecho Social”, en Memoria del Coloquio sobre Derechos Sociales. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senado de la República. México, 2005. Pág. 66.

“Se requiere conjuntar estas tres vertientes, porque la perspectiva del desarrollo no puede serlo si no contiene un claro sentido humanista. El desarrollo tiene que ser claramente social, es decir de la sociedad como conjunto integral y en condiciones de equidad, agrupar lo regional supone reconocer que el individuo requiere acceder efectivamente a condiciones diferenciadas en sus centros de origen para desplegar cabalmente sus potencialidades y capacidades.

“Si el desarrollo social no es regional, se producen consecuencias negativas como los flujos migratorios indeseables, los procesos centralizadores y otros fenómenos sociales complejos en el territorio nacional.

“A su vez, en el desarrollo sustentable se establece una explotación racional, una convivencia lógica con los recursos naturales renovables para lograr un desarrollo económico y social manteniendo el equilibrio de los ecosistemas.”<sup>21</sup>

Finalmente, es un hecho que a casi un siglo de haber sido promulgada la Constitución que se distinguió por su innovador corte social, las garantías sociales siguen vigentes y son una deuda del Estado Mexicano, fundamentalmente, cuando se observa la cantidad de personas que en pleno siglo XXI viven en pobreza alimentaria en nuestro país, porque todavía se carece de políticas de bienestar orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad, porque se carece del imperativo legal que establezca la obligación de diseñar e implementar los programas dirigidos a la atención de esta materia; así como la responsabilidad que se fincaría ante el incumplimiento de la obligación mencionada.

---

<sup>21</sup> *Idem.* Pp. 68 y 69.