

**LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE BIENESTAR REFLEJADOS  
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

José de Jesús Ruiz Munilla\*

---

\*Maestro en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

**SUMARIO: ESTADO DE BIENESTAR. 2.1. Definición. 2.2. Evolución histórica. 2.3. Fundamentos: a) Jurídicos; b) Económicos; y, c) sociales. 2.4. Fines. 2.5. Instrumentalización: a) Elementos institucionales; b) Actores institucionalizados; y, c) Escenario internacional. 2.6. Definición mexicana de “democracia”. 2.7. La parte paradigmática de la Constitución Mexicana y su trascendencia. 2.8 El poder de intervención del Estado en la economía. 2.9 Conclusiones.**

## **ESTADO DE BIENESTAR**

Partiendo de la base de lo que es un Estado de Derecho, podemos afirmar que tal concepto se refiere a un medio de control social que puede analizarse desde tres vertientes distintas:

- a) como una aspiración expresada en los conceptos o la teoría;
- b) como una exigencia expresada en el Derecho Normativo; y
- c) como una situación que indica la distancia entre la aspiración, la norma jurídica y la realidad.

Ahora bien, bajo tales vertientes, cabe preguntarnos ¿México es un Estado de Derecho? El tratar de responder con rigor científico esta interrogante es precisamente la finalidad de este trabajo de investigación.

A manera inicial, podemos responder a la primera vertiente. Desde luego que nuestra República Mexicana, como nación soberana con historia e identidad propias, inscrita en el concierto de las naciones, tiene y manifiesta públicamente la aspiración de ser un Estado de Derecho. Nadie podría objetivamente negar lo anterior.

En cuanto a la segunda vertiente, resulta evidente y palpable que a lo largo de su vida independiente y soberana se ha venido dando las normas e instituciones jurídicas que su propia evolución histórica ha ido reclamando. En el momento actual (julio de 2009) cuenta con una Constitución Política Federal, así como con doscientos cincuenta y cuatro leyes de orden federal, además de leyes y códigos del fuero local y muchos otros ordenamientos jurídicos de jurisdicción municipal.

Resulta innegable la existencia de tres poderes de la Unión plenamente constituidos y en funciones, a más de los consabidos tres diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como

algunos organismos dotados de autonomía (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información) por mencionar sólo a algunos.

Sin embargo, la gran cuestión a dilucidar es si el Estado de Derecho en México ha cumplido sus fines.

Ahora bien, ¿cuáles son esos fines?

Es una idea generalmente aceptada por la academia que los fines primordiales del Estado moderno son la paz y la seguridad de sus habitantes.

Ya los antiguos clásicos señalaban como fines del Estado “la felicidad de los pueblos”, aunque tal respuesta resulta hoy en día insuficiente y ambigua, porque ¿Qué es la felicidad?

Desde un punto de vista más pragmático, Aristóteles señalaba que las diferentes formas de Estado son buenas si cumplen con su finalidad, que es el bien de la comunidad, y en cambio son malas si los gobernantes buscan primero su bien personal. Para Aristóteles, toda ciudad –Estado– “es una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien (ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman ser un bien).”<sup>42</sup>

Tal vez el suceso definitivo que marcó el fin del Estado medieval para dar paso al Estado moderno fueron los Tratados de Paz de Westfalia, suscritos entre los imperios europeos en el año de 1648, en la Sala de la Paz del Ayuntamiento de Münster, por la que se dio lugar a un moderno orden diplomático en el centro de Europa, basado en los conceptos de soberanía política y libertad religiosa “inter estados”,<sup>43</sup> en los que terminaban las guerras por motivos religiosos y fijaban nuevas fronteras y nuevas reglas para la convivencia, haciendo importantes aportes al Derecho Internacional.

En ese camino hacia el Estado moderno, jugó un papel muy importante la Revolución Francesa, en donde a pesar de abusos y reacciones excesivas por parte del pueblo humillado y vejado, dio paso a la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano” en 1789, fundamentada sobre las ideas de Juan Jacobo Rousseau,

---

<sup>42</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, libro I, Porrúa, Colección Sepan Cuantos... número 70, 21ª edición, México, 2007, p. 209.

<sup>43</sup> Voz: Tratados de Westfalia, [11 de diciembre de 2008], disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Tratados\\_de\\_Westfalia](http://es.wikipedia.org/wiki/Tratados_de_Westfalia).

principalmente plasmadas en su obra “El contrato Social”, en donde de las cenizas y la sangre, de la lucha violenta contra el despotismo y la crueldad, surge en moderno Estado de Derecho. A partir de entonces, el habitante o vasallo adquiere la calidad de “ciudadano de la República”, y en donde se dan las características o notas distintivas del moderno Estado:

- a) una cierta entidad territorial;
- b) establecimiento de un poder central suficientemente fuerte;
- c) creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática; y,
- d) consolidación de la unidad económica<sup>44</sup>

Derivado de lo anterior, es también opinión aceptada por la Academia que la versión más reciente y actualmente en funciones del Estado Nacional moderno surge a raíz de la revolución industrial, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Un punto importante que no se ha mencionado hasta ahora, pero que a lo largo del desarrollo del presente trabajo será eje rector, lo constituye el de los fines del Estado, ya que de ahí se podrá apreciar con mayor claridad la finalidad y el objeto de este trabajo de investigación.

No podemos dejar de mencionar al clásico por excelencia, Georg Jellinek (1851-1911), quien en 1900 escribió su obra maestra, “Teoría General del Estado”, en cuyo libro segundo aborda el tema de la Doctrina General Social del Estado, y desarrollando los fines del Estado, considerándolos inseparables de la doctrina jurídica del mismo, “incluso cuando no convienen entre sí de una manera expresa.”<sup>45</sup>

Distingue dos teorías principales sobre el Estado: la que parte de un tipo ideal de Estado, con un fin abstracto y carente de determinación concreta, a las que llama “teorías de los fines absolutos”<sup>46</sup>; y otra consistente en considerar los fines relativos y concretos del Estado.

---

<sup>44</sup> VILLENA SALGADO, Zulema, El origen del Estado, Monografías [en línea], [11 de diciembre de 2008], disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos12/elorigest/elorigest.shtml>.

<sup>45</sup> JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1997, p. 142.

<sup>46</sup> Ídem, p. 143.

Y dentro de las teorías de los fines absolutos, distingue entre las que “favorecen la ilimitada extensión del Poder del Estado o encierran a éste en límites fijos”.<sup>47</sup>

Como una siguiente etapa en la transformación del Estado moderno, podemos mencionar al “Estado Social del Derecho”, definido genéricamente como “un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad” a través de la asistencia sanitaria, salud, educación pública, trabajo y vivienda dignos, indemnización por desocupación, subsidio familiar, acceso a los recursos culturales, asistencia del inválido y del anciano, defensa del ambiente natural y garantía de los derechos sociales. Se considera como un concepto propio de la cultura política alemana, remontándose a la formación del Estado Alemán a finales del siglo XIX.<sup>48</sup>

Sin embargo, y a pesar de múltiples confusiones, el Estado Social de Derecho no es lo mismo que el Estado de Bienestar, ya que éste último tiene un origen y una tradición distinta, así como también significa no sólo la consagración en la legislación de los derechos humanos de segunda, tercera y cuarta generación, sino la intervención directa del poder público estatal en la conducción de la economía nacional para asegurar precisamente esos derechos a la población.

Consideramos de vital importancia hacer referencia a estos temas, ya que de su estudio y comprensión partiremos para desarrollar el tema que nos ocupa en este segundo capítulo, el “Estado de Bienestar”, aunque ya en el primer capítulo habíamos esbozado el tema.

Es innegable la evolución y rápida transformación de la sociedad desde el siglo XIX hasta la fecha. A este proceso de transformación de las comunicaciones y formación de bloques económicos que rebasan las formas tradicionales decimonónicas se la ha dado en llamar “globalización”.

El profesor de Sociología de la Universidad de Munich, Ulrich Beck, omite conceptualizar al término globalización para analizar sus efectos “omnipresentes en toda manifestación pública”, enfocándose más a sus consecuencias: “Los presupuestos del Estado asistencial y del sistema de pensiones, de la ayuda social y de la política municipal de infraestructura, así como el poder organizado de los sindicatos, el súperelaborado sistema

---

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Voz: Estado Social de Derecho, [11 de diciembre de 2008], disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_Social\\_de\\_Derecho](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_Social_de_Derecho).

de negociación de la autonomía salarial, el gasto público, el sistema impositivo y la 'justicia impositiva', todo ello se disuelve y revuelve, bajo el sol del desierto de la globalización, en una exigencia de configurabilidad política".<sup>49</sup>

Es precisamente este cambio de estructuras y paradigmas políticos y jurídicos el objeto de estudio del presente capítulo.

Por último, consideramos como punto de partida el llamado "Estado de Bienestar", ya que lo consideramos la forma si no ideal sí la menos imperfecta para cumplir con los fines del Estado, que a pesar de su cambiante instrumentalización y expresión a lo largo de las diversas etapas históricas, estamos convencidos de que no han cambiado desde la época de los autores clásicos como Platón al que ya hicimos referencia antes, es decir, "la felicidad de los pueblos", considerando que tal felicidad se logra a través del denominado "Estado de Bienestar".

Dicho de otra forma, en una evolución histórica, el estado medieval absolutista y cruel da paso al estado moderno sustentado en el derecho internacional, ese estado moderno después adquiere como fundamento el respeto de los derechos humanos, y derivado de un proceso económico de revolución industrial y surgimiento de dos clases sociales, burguesía y proletariado, cede su lugar al Estado Social de Derecho, mismo que a mediados del siglo XX se convirtió en el Estado de Bienestar. Y es justamente en la época actual y debido a la globalización, que esa forma social y política se encuentra en crisis. Analizar esta situación y su relación con la vigencia práctica del orden jurídico nacional mexicano es el objetivo de las siguientes líneas.

## **2.1 Definición.**

El concepto de Estado de Bienestar es medianamente reciente, y por lo tanto, no se tiene un acuerdo unánime al respecto.

Así, para la enciclopedia abierta en Internet wikipedia: "se dice que existe un Estado de Bienestar o un Estado Providencia cuando el Estado asegura la protección social, entendida ésta mediante derechos tales como la sanidad, la vivienda, la educación, los servicios sociales, las pensiones de jubilación o la protección del empleo o del empleado".<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> BECK, Ulrich, ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, ediciones Paidós, España, 1998, p. 15.

Por su parte, el español Vicenc Navarro, al afirmar que el Estado del bienestar es parte de la solución a los problemas causados por el neoliberalismo, dice: “En Europa ha habido dos tipos de Estado de Bienestar: Uno, históricamente establecido en el centro y sur de Europa, financiado predominantemente a base de las contribuciones sociales (empresarios, empleados y trabajadores), que supeditaba los beneficios (tipo y extensión de la cobertura) a las contribuciones. Este tipo de Estado del bienestar se basaba en la población empleada y tanto en su financiación como en su provisión reproducía la estructura laboral y social del país. Después de la segunda guerra mundial, el nivel de beneficios se expandió a fin de asegurar que las transferencias y servicios sociales mantuvieran el nivel de vida al que el contribuyente estuviera acostumbrado según su ocupación y status. Para la población no empleada, las transferencias y servicios se basaban en la demostración de necesidad, según el criterio de necesidad definido por las autoridades político-administrativas. Otro punto importante a señalar es que las políticas sociales en este tipo de bienestar iban encaminadas a favorecer el tipo de familia tradicional, basado en un esposo que trabaja y la esposa que cuida los niños y abuelos. En este sistema, la ayuda familiar no incluía por lo general una política de servicios sociales –tales como centros de infancia y servicios comunitarios domiciliarios—que facilitasen la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. En sociedades donde este tipo de Estado del bienestar todavía prevalece –tal como España–, el porcentaje de la mujer en la fuerza laboral es relativamente bajo. Es importante señalar que en estas sociedades la respuesta al desempleo por parte de las fuerzas proEstado del bienestar se han centrado primordialmente en disminuir la fuerza laboral mediante la jubilación anticipada y la reducción del tiempo de trabajo e incremento de su reparto... La segunda tradición del Estado de bienestar, dominante en los países del norte de Europa, ha sido la universalista, en la que la financiación del Estado del bienestar ha sido en su mayor parte financiada en impuestos sobre la renta y los beneficios se han considerado inherentes a la condición de ciudadanía y residencia, independientemente del estado, ocupación y nivel de renta. Este sistema redistribuye recursos entre grupos y clases sociales y favorece la incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo, con la provisión de servicios sociales que faciliten tan incorporación. Es importante señalar que estos países han sido también los países que han

---

<sup>50</sup> Voz: Estado del bienestar, [12 de diciembre de 2008], disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_del\\_bienestar#Or.C3.ADgenes\\_y\\_Evoluci.C3.B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#Or.C3.ADgenes_y_Evoluci.C3.B3n) .

tenido menos desempleo y ello a pesar de la menor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Ello se debe a la utilización del Estado del bienestar como un instrumento básico para alcanzar el pleno empleo. El 80% de los nuevos empleos en Suecia, por ejemplo, son puestos de trabajo en los servicios sociales, muchos de ellos (la mitad) a tiempo parcial. Es más, y debido a una política de nivelación de salarios, los sueldos en los sectores sociales, incluyendo el de trabajadores a tiempo parcial, no son bajos, evitándose así una polarización social. Es más, estos gobiernos han favorecido políticas redistributivas encaminadas a reducir las desigualdades sociales. Estas políticas redistributivas, así como el aumento del gasto social, han aumentado la demanda de las clases populares, lo cual es más estable y predecible que el consumo de las clases más pudientes, cuya variabilidad en el consumo es bien conocida. El aumento de las demandas populares es un factor; por tanto, de estabilidad económica. Es más, las clases pudientes consumen mayor número de productos importados que las clases populares, lo que explica que una reducción de la desigualdad tienda a mejorar la balanza de pagos de un país, favoreciendo así la creación de empleo, al aumentar el consumo interno”.<sup>51</sup>

Manuel Castells, por su parte, señala que el Estado del bienestar es “la piedra angular del contrato social en la era industrial.”<sup>52</sup>

Otro autor español, Rafael Pinilla Pallejá, retomando la idea de Castells, afirma: “Hoy día se acepta generalmente que la propiedad privada de los medios de producción y la libertad de mercado favorecen la prosperidad económica, pero tienden a generar una notable desigualdad. Por ello, se acepta también generalmente que el Estado debe intervenir para asegurar que la prosperidad se reparta entre todos. Esta doble aceptación general constituye el contenido del contrato social del Estado del bienestar.”<sup>53</sup>

Para la enciclopedia libre virtual wikipedia, el término “Estado providencia” –sinónimo de Estado de Bienestar—tiene su origen más reciente en el término “welfare state” (literalmente: Estado de bienestar), “forjado en los años 1940, coincidiendo con la emergencia de las políticas keynesianas de posguerra. Esta última expresión habría sido creada por

---

<sup>51</sup> NAVARRO, Vicenc, Neoliberalismo y Estado del bienestar, editorial Ariel, 3ª edición ampliada, Barcelona, España, 2000, pp. 108-109.

<sup>52</sup> CASTELLS, Manuel, La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volúmen III Fin de Milenio, editorial Siglo XXI, México, 1999, p. 207.

<sup>53</sup> PINILLA PALLEJA, Rafael, La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado de Bienestar, Icaria editorial, Barcelona, España, 2004, p. 11.



William Temple, entonces Arzobispo de Canterbury, como contraposición al warfare state ('estado de guerra') de la Alemania Nazi."<sup>54</sup>

La misma enciclopedia virtual sigue diciendo que el sociólogo T. H. Marshall lo define como "una combinación de la democracia, bienestar social y capitalismo... Para algunos, es el añadido de un quinto poder del Estado: el de intervención económica, añadido a los tres poderes clásicos de Montesquieu y al cuarto poder que son los medios de comunicación".<sup>55</sup>

Como podemos apreciar de las definiciones y conceptos vertidos, el Estado de Bienestar es la expresión más reciente, contemporánea y terminada de un sistema político de gobierno en donde los poderes públicos intervienen activamente para hacer efectivos determinados derechos humanos de segunda, tercera y cuarta generación, entre los que destacan determinados derechos sociales (vivienda, salud, subsidio familiar, renta universal, etc.).

Dicho de otra forma, no basta que en un país exista formal y declarativamente un Estado de Derecho, tampoco un Estado Social de Derecho, o como en México señala la clase política y cierto sector de la Academia, un "Estado Social y Democrático de Derecho", sino que dicho Estado de Derecho debe servir para lograr lo que ya los antiguos griegos señalaban, "la felicidad de los pueblos", idea que modernamente han recogido pensadores de la talla de Jellinek ya mencionado antes, y que encuentra su expresión escrita en forma clara y breve en el famosísimo preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América, dada el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia y después ratificada en cada uno de los Estados, que dice: "Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de lograr una Unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad nacional, tender a la defensa común, fomentar el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, por la presente promulgamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América."<sup>56</sup>

Ciertamente el arribo a un Estado de Bienestar necesariamente debe transitar por el afianzamiento de un sistema democrático, ya que en un estado oligárquico y monopolista sería prácticamente imposible llegar a una redistribución del ingreso y al pleno empleo. Sin embargo, tampoco

---

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Íbidem.

<sup>56</sup> [12 de diciembre de 2008], disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm> .

debemos considerar a la democracia como la palabra mágica que por sí sola basta y sobra para lograr el acceso a los derechos sociales más avanzados.

América Latina ha sido tal vez el ejemplo más vivo de que la transición de Estados semi-feudales a gobiernos con dictaduras militaristas (especialmente en Centro y Sur América) y de éstos a naciones en vías de desarrollo democrático no ha sido suficiente para lograr el bienestar colectivo, y que por el contrario, sectores cada vez más amplios de la sociedad latinoamericana sienten un profundo desencanto por la naciente democracia.

El caso de México, que vivió un proceso revolucionario a principios del siglo XX, y que formal y jurídicamente se vio expresado en una Carta Magna considerada la primera Constitución social del mundo es diferente al del resto de las naciones latinoamericanas, y por tal motivo al estudio del caso mexicano nos avocamos, además de ser el país en donde nacimos y vivimos.

## **2.2 Evolución histórica.**

Como ya se ha dicho antes, el primero en utilizar el término “Estado del bienestar” fue el Arzobispo de Canterbury, cabeza eclesiástica de la Iglesia de Inglaterra, William Temple, en 1940, en oposición al Estado de Guerra que el régimen nacional socialista alemán quería imponer al resto de Europa.

Para Claus Offe, el Estado del bienestar “ha sido el resultado combinado de diversos factores que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo.”<sup>57</sup>

Tal vez el antecedente más remoto lo podemos encontrar en las denominadas “Leyes de los Pobres” expedidas por la reina Isabel I (1533-1603) de Inglaterra en 1601, en donde aparece por vez primera el concepto

---

<sup>57</sup> OFFE, Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, editorial Alianza, Serie los Noventa, número 66, México, 1990, pág. 136.

de “responsabilidad social”, aunque no a cargo todavía del Estado, sino de la misma sociedad.

Otra fuente es la tradición comunitaria de los países escandinavos, principalmente Suecia, que se tradujeron en sistemas mutualistas de protección social.<sup>58</sup>

Un antecedente muy interesante y remoto lo aporta la enciclopedia abierta virtual “Wikipedia”, al señalar que: “otra contribución al desarrollo del concepto, a pesar de ser menos conocida, fueron los desarrollos en el siglo XI en China bajo la dinastía Song. El primer Ministro de la época de ese país, Wang Anshi, creía que es responsabilidad del Estado proveer a los ciudadanos de los servicios esenciales para un nivel de vida decente. Bajo su dirección, el Estado inició una serie de préstamos agrícolas y nombró comisiones a fin de regular salarios y planificar pensiones y jubilaciones para los ancianos y enfermos. Esas reformas fueron conocidas como Xin Fa o ‘Leyes Nuevas’”.<sup>59</sup>

Sin embargo, el toque principal del moderno Estado de bienestar es la doctrina política y económica de la socialdemocracia. Por tal motivo, debemos hacer referencia al origen de esta corriente de pensamiento.

Es a finales del siglo XIX en Alemania donde se comienza a aplicar una legislación estatal a favor de los obreros y los desposeídos, más por una cuestión de competencia política que por otra cosa.

En efecto, a raíz de la revolución industrial y del apogeo del capitalismo, aparecen una serie de injusticias sociales que serán caldo de cultivo propicio para el nacimiento y expansión del antiguo Partido Social Demócrata Alemán.

La conocida lucha social entre la burguesía, dueña de los medios de producción, y el proletariado, desposeído de todo excepto de su propia fuerza de trabajo Manual y corporal, con las desastrosas consecuencias que toda injusticia y miseria acarrearán, hacen que el 23 de mayo de 1863 surja la Asociación General de Trabajadores de Alemania, fundada por el gran filósofo y jurista Ferdinand Lassalle (1825-1864), como una organización reformista de carácter socialista.

---

<sup>58</sup> “Lagom” es una palabra escandinava que significa “una actitud o forma de vida equilibrada que evita los excesos” y que se remonta a las antiguas tradiciones romanas. [12 de diciembre de 2008], disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Lagom> .

<sup>59</sup> Voz: Estado del bienestar, [12 de diciembre de 2008], disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Estado\\_del\\_bienestar#cite\\_note-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#cite_note-1).

Al año siguiente se fundó la Asociación Internacional de Trabajadores o “Primera Internacional” en Londres, bajo la influencia y dirección de Carlos Marx (1818-1883), y en 1869 se celebra en la ciudad de Eisenach el Congreso Constituyente del Partido Obrero Socialdemócrata de Alemania, liderado por Wilhelm Liebknecht (1826-1900) e identificado plenamente con la doctrina marxista. En donde entre otras cosas interesantes, propugnaba en su programa político por el desarrollo de un modelo fiscal progresivo y el respaldo estatal al cooperativismo.<sup>60</sup>

En 1875 cambia su nombre a Partido Socialista de los Trabajadores Alemanes, y en 1890 adoptó el nombre que tiene hasta la fecha, Partido Socialdemócrata de Alemania.

En 1878 fue prohibido por el régimen de Otto Eduard Leopold Von Bismarck-Schonhausen (1815-1898), quien sin embargo tomó varios de sus postulados para apaciguar la creciente oposición obrera y quitar banderas a sus adversarios políticos. Es así como el régimen alemán incorpora desde finales del siglo XIX un moderno sistema de protección social.

Ejemplos de lo anterior es la primera garantía médica obligatoria para los obreros de la industria, a través de instituciones autónomas manejadas por comités obreros; en 1884 fue aprobada la Ley sobre los accidentes de trabajo; y en 1889 la Ley de garantía de vejez e invalidez.

El punto de quiebre de la ideología socialdemócrata es la que se dio a raíz del congreso del partido celebrado en 1891, en donde los dirigentes Kart Kautsky (1854-1938), Eduard Bernstein (1850-1932) y August Bebel (1840-1913) elaboraron un programa más revolucionario y más radical, pero asumiendo a la vez que la transformación socialista de la sociedad debe ser efectuada por un gobierno legitimado por unas elecciones democráticas.<sup>61</sup>

Después de la I Guerra Mundial (1914-1918), y a la caída del emperador Guillermo II en 1918, el Partido Socialdemócrata Alemán se convirtió en uno de los pilares de la proclamada República de Weimar. En efecto, el primer canciller de la naciente república fue el socialdemócrata

---

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Esta contradicción fue explicada con toda claridad por Ricardo Andrés Pascoe Pierce en su colaboración editorial en el periódico “El Universal” de la ciudad de México, el 19 de noviembre de 2008, con el sugestivo título “La división de las izquierdas”, que en su parte medular dice: “El punto de inflexión se encuentra, históricamente, en la definición acerca de si la intención es convivir dentro de las instituciones democráticamente establecidas (y, por ende, plurales: izquierda, centro, derecha), o destruirlas, para dar lugar a un régimen representativo de los intereses de los pobres y patriotas. Este punto ha dividido siempre a las izquierdas... Una disputa entre la izquierda institucional y la antiinstitucional.”

Philipp Heinrich Scheidemann (1865-1939) y en las elecciones presidenciales del año siguiente, el también socialdemócrata Friedrich Ebert (1871-1925) fue electo Presidente de la República, cargo que ostentó hasta su muerte en 1925.

Es importante todo este contexto histórico porque de la lucha de las dos corrientes de pensamiento al interior de la socialdemocracia alemana, que influyó a todo el pensamiento de izquierda en el resto de Europa e incluso en Rusia, surge en última instancia el Estado del bienestar.

En efecto, la división interna partía de dos concepciones distintas del Estado, del Derecho y de la participación política. En sus inicios, la socialdemocracia fue una ideología “reformista”, es decir, que buscaba la transformación hacia una sociedad socialista a través de una evolución dentro de la democracia representativa originada en el liberalismo capitalista e individualista. Es decir, pensaban que el socialismo vendría por medio de reformas parlamentarias graduales.

No obstante lo anterior, dentro de su seno surgió otra corriente más revolucionaria y radical, que sostenía que para llegar al socialismo tendría que ser a través de una revolución violenta en la que la clase obrera aliada con los campesinos y los soldados sin grado, conquistara los medios de producción y el poder político y excluyendo en definitiva a los burgueses y capitalistas, estableciendo al fin un sistema denominado “dictadura del proletariado”.

Al final, los grupos más radicales formaron los Partidos Comunistas en diversos países de Europa y posibilitaron la revolución bolchevique en Rusia en octubre de 1917.

Los socialdemócratas que permanecieron en el partido, al finalizar la II Guerra mundial, posibilitaron los cambios que dieron lugar al Estado de Bienestar, ya sea en el gobierno o desde la oposición.

Como ya se ha dicho, en 1917 se proclama la Constitución Mexicana que es la primera en incorporar derechos sociales; dos años después el pueblo alemán se da su Constitución de Weimar, siendo ésta la segunda constitución social del mundo.

Es en la época de la gran depresión económica (1929-1933) producida por la especulación bursátil de las grandes corporaciones industriales y financieras y por las consecuencias económicas de la I Guerra mundial, cuando surge el segundo gran impulso a la idea del Estado de Bienestar, cuyo más significativo exponente fue el economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946), creador de la doctrina conocida como de

“economía mixta” por propugnar la intervención del Estado en los procesos económicos, junto a la iniciativa privada, ideas expresadas en su obra central “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero” publicada en 1936, ideas que chocaban con los paradigmas dominantes en la época: el liberalismo económico, la no intervención del Estado y la autorregulación por vía de la “mano invisible”.<sup>62</sup>

En apartados posteriores de este trabajo de investigación veremos la parte que de esta historia le toca a nuestro país.

El Estado del bienestar surge en su forma conocida actualmente después de la II Guerra mundial en los países de Europa, pero como ya mencionamos antes, a finales de los años 1970 y principios de la década de los 80's del siglo pasado, todo el andamiaje jurídico e institucional comienza a transformarse para dar surgimiento a una nueva teoría económica: el neoliberalismo, aunque a decir verdad tampoco era nada nuevo, sino más bien el retorno a los viejos principios capitalistas expresados a finales del siglo XVIII por el inglés Adam Smith y que en la época reciente fueron recogidos por la escuela económica de la Universidad de Chicago, entre los que destacan Milton Friedman (1912-2006) y Arnold Harberger; y que políticamente fueron impuestos a nivel mundial por los gobiernos conservadores de Ronald Wilson Reagan (1981-1989) y Margaret Hilda Thatcher (1979-1990), así como del dictador chileno Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990).

### **2.3 Fundamentos.**

De lo anteriormente dicho, podemos deducir que el Estado del bienestar surge por la incapacidad de los regímenes y sistemas sustentados en los postulados del liberalismo clásico, de individualismo, libre competencia, abandono estatal de la actividad económica y supuesta autorregulación, para resolver los problemas económicos y sociales y elevar el nivel de la vida de la población sólo a través del ejercicio del voto en elecciones democráticas.

La aparición del Estado del bienestar vino a ser un paradigma que rompió con todo lo conocido hasta entonces, pero sin caer en los radicalismos revolucionarios más apegados a la teoría marxista.

---

<sup>62</sup> Una serie de opiniones editoriales sobre la vida y obra de John Maynard Keynes fueron publicadas los días 15, 16 y 17 de octubre de 2008 por el Maestro Juan María Almonte en la sección editorial del periódico “El Universal” de la ciudad de México.

Podríamos definirlo como “un socialismo dentro de una sociedad capitalista”, por decirlo de alguna manera.

La gran cuestión a resolver era: ¿es posible resolver la crisis dentro de formas y gobiernos democráticos?

Requisito indispensable para resolver lo anterior debe ser una democracia no sólo formal sino efectiva.

Por tal motivo, consideramos que los fundamentos del Estado de Bienestar deben ser de tres clases: jurídicos, económicos, y sociales.

### **a) Jurídicos**

En efecto, el Estado debe ser forzosamente un Estado Social y Democrático de Derecho. Dictaduras totalitarias al estilo del nacionalsocialismo alemán o del fascismo italiano, por más que en principio se preocupen por la elevación del nivel de vida de la población, están condenadas al fracaso a mediano y largo plazo, pues no promueven el cambio democrático de estructuras. No olvidemos que uno de los presupuestos básicos del Estado del bienestar es el cambio mediante reformas graduales.

Por lo tanto, se requiere que el Estado de Derecho reúna dos características principales: leyes válidas y eficaces, y la necesaria capacidad para hacer cambios cuando las situaciones los ameriten.

Al respecto, resulta esclarecedora la obra del jurista chileno Eduardo Novoa Monreal, “El Derecho como obstáculo al cambio social”, en donde señala que hay un desajuste de la ley escrita por el transcurso del tiempo: “...la brecha entre el Derecho y la realidad social se han ido ensanchando aceleradamente, debido a la rigidez de aquél, opuesta a la movilidad cada vez mayor de ésta. Podría pensarse que un legislador atento a estas transformaciones y ágil en su elaboración perceptiva; podría evitar el desequilibrio, dictando nuevas normas que tuvieran por finalidad poner al día las reglas caducas, para mantener siempre un Derecho fresco y actualizado. Pero, en la realidad práctica no existe ese legislador atento y ágil... y los juristas, sobre quienes también podría estimarse que pesa la responsabilidad de cobrar conciencia del problema y adoptar las medidas apropiadas para solucionarlo, no lo perciben, razón por la cual no se inquietan por estimular al legislador, ni, mucho menos, por darle

colaboración técnica. Falta percibir esa vertiginosa marcha del acontecer social dentro del mundo de hoy.”<sup>63</sup>

Por lo que respecta a la factibilidad y validez de la norma jurídica, hay mucho que podríamos decir sobre el tema. Sin embargo, no es el objetivo principal de este trabajo, por lo que sólo añadiremos algunos aspectos que nos serán de utilidad.

En su obra “El problema de la eficacia en el Derecho” la Doctora Leticia Bonifaz Alfonso, realiza un extenso y muy completo trabajo del cual, para los fines que nos hemos planteado en este trabajo, trataremos de tomar tan sólo lo que más se aproxime a nuestro objetivo, prescindiendo de mayores consideraciones de carácter filosófico.

Comienza la autora por determinar que se debe entender por eficacia. Después de analizar las definiciones de otros juristas, y siguiendo a Rolando Tamayo y Salmerón, la Doctora Bonifaz afirma: “Comenzando por el significado gramatical del término, encontramos que eficacia significa: virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Eficaz quiere decir: activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un intento o propósito. En el lenguaje ordinario eficaz se usa como sinónimo de efectivo. Este último término hace referencia a la producción de ciertos efectos... Por otra parte, en los diccionarios jurídicos se ve que el significado de términos relacionados con el concepto eficacia, es bastante cercano al uso común. Así, según Cabanellas, eficaz significa: ‘propio, adecuado o efectivo para un fin’. Eficazmente: ‘con eficacia. Según los efectos normales de las causas determinantes. Con virtud para el fin propuesto. Conforme con el resultado apetecido. ‘Eficiencia: capacidad y aptitud para obtener determinado efecto. Obtención expeditiva o económica de una finalidad’ y eficiente: ‘adecuado para surtir efecto o lograr el propósito perseguido... Si se observa, en términos generales, el calificativo de ‘eficaz’ puede darse ‘algo’ en función de sus propósitos o fines. En el terreno específico de lo jurídico, y de acuerdo a los elementos anteriores, este calificativo estaría ligado a la consecución de los fines del derecho en general o de una norma en particular “.”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo, El Derecho como obstáculo al cambio social, Siglo XXI editores, 14ª edición, México, 2002, p. 37-38.

<sup>64</sup> BONIFAZ ALFONZO, Leticia, El problema de la eficacia en el Derecho, Porrúa, 2ª edición, México, 1999, pp. 2-3.



De lo anterior, coincidimos con todo, y en especial tomaremos, para una fácil comprensión de nuestro trabajo, la primera definición del término eficaz, como algo “efectivo, que produce ciertos efectos “.

Sobre el particular, trataremos de demostrar, que el actual sistema jurídico mexicano ha sido ineficaz para la finalidad de lograr un Estado de bienestar y que por lo tanto, sea eficaz el Estado de Derecho que tenemos.

Por lo anterior, podemos afirmar que el actual sistema jurídico mexicano, es en gran medida, sino es que completamente “ineficaz“, ya que no produce los efectos deseados, ni cumple con su finalidad.

Sobre el particular, la autora citada añade: “Como ha quedado asentado, en términos generales se puede establecer que un sistema jurídico es más o menos eficaz cuando sus normas son constantemente obedecidas por la mayoría, son constantemente aplicadas, producen sus efectos o cumplen sus fines o propósitos “. <sup>65</sup>

Continúa la doctora Bonifaz con su excelente trabajo, y en capítulo tercero llega al análisis de los diversos factores para lograr la obediencia y aplicación del orden normativo.

El sociólogo William M. Evan, citado a su vez por Carlos Santiago Nino, de quien lo toma la autora, incluye algunas condiciones necesarias para lograr la eficacia del Derecho, mismas que son: “ a) que la norma jurídica en cuestión emane de una autoridad prestigiosa; b) que la nueva norma pueda fundamentarse como compatible con ideas jurídicas, culturales, etc. ya aceptadas; c) que se permita a la gente visualizar modelos prácticos de cumplimiento de la norma; d) que se haga uso consciente del factor temporal para permitir que vaya cediendo paulatinamente la resistencia a la norma; e) que los agentes encargados de aplicar la norma se comprometan, por lo menos externamente, a su cumplimiento, sin dar muestras de hipocresía, corrupción o privilegio; f) que se empleen premios y castigos adecuados para motivar el cumplimiento de la norma, y g) que se provea protección efectiva a aquellos que se vieran afectados por el incumplimiento de la norma “. <sup>66</sup>

A lo anterior, que nos parece correcto, tan sólo añadiríamos nosotros que dicha norma o cuerpo legal, para su real y total eficacia, estuviera de acuerdo con la Ley Natural, es decir, con la naturaleza de las cosas, con la realidad misma.

---

<sup>65</sup> Idem, p. 57.

<sup>66</sup> Idem, p. 62-63.

Continúa la autora, en el apartado titulado “Garantías para la obediencia y aplicación de la norma: Muchas veces se ha llegado a pensar que es suficiente la expedición de una ley para resolver los problemas que en un momento determinado aquejan a la sociedad. Los resultados esperados en ocasiones no llegan por ineficacia del cuerpo normativo. En el fondo, el problema estriba en que el derecho requiere de ciertas garantías sociales jurídicas y extrajurídicas para lograr y mantener su eficacia. A ellas se refirió Jellinek en su Teoría General del Estado. Así, dice: ‘ La validez o positividad de un derecho necesita ser garantida de algún modo; esto es, es preciso que haya poderes cuya existencia haga esperar a los ciudadanos que las normas jurídicas han de transformarse de exigencias abstractas dirigidas a la voluntad humana, en acciones concretas’ “. <sup>67</sup>

Nada más cierto que lo anterior. Estamos completamente de acuerdo con Jellinek, citado por la doctora Bonifaz. En el caso concreto de nuestro trabajo, de nada le sirve a la gente que las leyes digan, por ejemplo: “Todas las personas tienen derecho a un trabajo bien remunerado o una vivienda digna” si no hay absolutamente ningún mecanismo legal, lo que jurídicamente se llaman “garantías”, para hacer válido esos derechos contenidos en la ley.

Jellinek, siempre citado por la autora en comentario, afirma que en el Derecho público hay tres diferentes clase de garantías que lo hacen eficaz: “... las sociales, las políticas y las jurídicas. Nosotros agregaríamos también las de carácter psicológico –que podrían ser una especie de las sociales- y las económicas “. <sup>68</sup>

Entre las garantías sociales, el autor considera como tales a “Las grandes fuerzas sociales, religión, costumbres, moralidad social, en una sola palabra, la totalidad de las fuerzas culturales, de las fuerzas que éstas crean y de los efectos que producen, que influyen constantemente en la formación y desenvolvimiento del derecho y aseguran su validez conjuntamente con otras fuerzas. Estas fuerzas son las que limitan más eficazmente cuanto hay de arbitrario en las concepciones jurídicas más abstractas y determinan, aún más que la voluntad consciente, la vida real de las instituciones políticas “. <sup>69</sup>

Sobre las garantías psicológicas agrega: “Estas garantías podrían ser una especie de las sociales. La sola existencia del derecho y de órganos

---

<sup>67</sup> Idem, p. 68.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Idem, p. 69.

sancionadores influye psicológicamente para la observancia de la norma. Dice Jellinek: 'Es preciso para la obligatoriedad del Derecho que esté garantida su actuación psicológica' y aclara: 'considerase que está garantido un derecho, cuando la fuerza motivadora de sus prescripciones se ve ayudada por los poderes psicológicos sociales que justifican el que aquellas normas se afirmen en sí mismas como fundamento de las acciones, incluso en contra de todo motivo individual que las contradiga'.<sup>70</sup>

Por su parte, el filósofo alemán Jürgen Habermas (1929), en su obra "Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de la teoría del discurso", publicado por vez primera en 1998, señala: "Escindidas y desgarradas así entre facticidad y validez la teoría de la política y la teoría del derecho se disgregan hoy en posiciones que apenas tienen entre sí nada que decirse. La tensión entre planteamientos normativistas, que siempre corren el riesgo de perder el contacto con la realidad social, y planteamientos objetivistas que eliminan todos los aspectos normativos, puede servir como advertencias para no empeñarse en ninguna orientación ligada a una sola disciplina, sino mantenerse abiertos a distintos puntos de vista metodológicos, a diversos objetivos teóricos, a diversas perspectivas que abren los diversos roles sociales y a distintas actitudes en lo que se refiere a pragmática de la investigación".<sup>71</sup>

Es decir, señala como uno de los problemas sustanciales de la no validez del Derecho la discordancia entre la realidad social y la normatividad jurídica, en concordancia con Eduardo Novoa Monreal.

Crítica las concepciones clásicas de Derecho y Estado de Derecho con la idea central de que los procesos democráticos tradicionales son insuficientes para dar espacio a la toma de decisiones colectivas, pero que sin embargo esta situación se puede solucionar promoviendo la participación de órganos comunitarios en los siguientes términos: "De ahí que las cuestiones de teoría del derecho hagan de antemano añicos el marco de un tipo de consideración exclusivamente normativa. La teoría discursiva del derecho, y del Estado de derecho, habrá de abandonar los carriles convencionales de la filosofía del derecho y del Estado, aun cuando haya de asumir los planteamientos de éstas... Partiendo de los planteamientos del derecho natural racional trato de mostrar cómo, en la situación de las sociedades complejas como las nuestras, cabe entender de

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso, editorial Trotta, 5ª edición, Madrid, 2008, p. 68.

modo distinto y nuevo la vieja promesa de una autoorganización jurídica de ciudadanos libres e iguales”.<sup>72</sup>

Otros elementos jurídicos necesarios son el monopolio estatal en el uso de la fuerza, y un control del Estado sobre sus órganos, y el funcionamiento regular de poderes e instancias de gobierno constituidas.

## **b) económicos**

El fundamento económico del Estado del bienestar debe ser un sistema capitalista medianamente desarrollado, en donde el Estado puede ejercer su facultad de intervención económica a través de diversos mecanismos legales.

Consideramos que debe existir un sistema capitalista, es decir, de propiedad privada y de libre concurrencia económica, porque en un Estado marxista de economía centralmente planificada, sin propiedad privada ni libre concurrencia, el Estado llega a absorber toda la capacidad económica, y por lo tanto, no puede intervenir donde ya controla todo; además de que consideramos que no es necesario que el sistema capitalista esté totalmente desarrollado, sino medianamente, pues es precisamente en dichas sociedades donde impera la desigualdad y la falta de oportunidades, pero sin llegar a constituir un país completamente atrasado en todos los aspectos.

Ahora bien, la facultad de intervención del Estado en la actividad económica puede ser de distintas maneras, como son: mediante la regulación normativa y vigilancia estrecha de la actividad económica, para evitar ventajas injustas y monopolios declarados u ocultos; así como evitar el abandono de la actividad económica a manos de la “mano invisible” que no es otra cosa que las fluctuaciones del mercado producidas por la especulación bursátil, bancaria y financiera.

Un Estado del bienestar debe privilegiar la producción agrícola, industrial y los servicios, por encima de la especulación bancaria, bursátil y financiera.

Otra característica de la intervención estatal en la economía es la creación o reconocimiento de un tercer tipo de propiedad, la social, a cargo de sindicatos, cooperativas y grupos de productores agrícolas, que junto a la propiedad pública y la privada participan activamente en la producción de la riqueza y la generación del ingreso.

---

<sup>72</sup> Idem, p. 69.

Una nota distintiva más es la facultad estatal de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, es decir, privilegiar lo social y colectivo sobre lo meramente individual. La concepción clásica del derecho romano que identificaba a la propiedad como el derecho de alguien a usar, disfrutar, abusar e incluso destruir una cosa queda completamente disminuido por la moderna concepción de la función social de la propiedad, fomentada por la Doctrina Social de la Iglesia Católica romana.

Cuando en un apartado posterior veamos el caso especial de México, anotaremos las notas distintivas de nuestra Constitución Política y leyes que se derivan al respecto.

Otra característica más de la intervención del Estado en la actividad económica es la participación directa de aquél en los procesos productivos y distributivos, junto con los particulares y determinados grupos sociales. Así, esta participación puede ser en forma aislada e incluso exclusiva (como el caso mexicano de las actividades estratégicas reservadas en exclusiva al Estado) o bien a través de diversas formas asociativas con los otros dos actores económicos.

Otros fundamentos económicos son las finanzas públicas sanas, a través de un eficaz sistema recaudatorio y el eficiente gasto público; la inversión en infraestructura, la formación de un mercado y el endeudamiento público efectivo.

### **c) sociales**

Por último, consideramos que para la existencia del Estado del Bienestar, junto a los fundamentos jurídicos y económicos, deben existir determinados elementos sociales, que son: una sociedad medianamente desarrollada a través de grupos o estamentos comunitarios (lo que ahora pomposamente se ha dado en llamar “sociedad civil”) y que a través de esa organización participen por la vía democrática dentro de las instituciones políticas de toma de decisiones para la adecuada conducción de la cosa pública.

Figuras como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato son básicas para lo anterior.

Adicionalmente, se requiere una efectiva inversión en capital humano (instrucción pública, educación superior, investigación y desarrollo científico y tecnológico, capacitación para el trabajo, entre otros) así como en correcta administración de activos públicos.

## 2.4 Fines

Como ya se ha dicho con anterioridad, los fines del Estado del bienestar no son otros que los fines mismos del Estado: acceso de la población a servicios y derechos sociales.

La diferencia consideramos que reside no tanto en los fines del Estado, en cuyo caso prácticamente todas las teorías y doctrinas políticas coincidirían en afirmarlos, sino en la manera cómo el Estado puede y debe lograr esos fines.

En el fondo de esta cuestión, subyace la diferencia principal entre las diversas concepciones del Estado moderno.

Mientras que para los partidarios de las ideas liberales más cercanas al capitalismo, el Estado no debe intervenir activamente en la conducción económica del país, y por consiguiente, la tarea de crear pero sobre todo, la de distribuir la riqueza y el ingreso público, son campos vedados a la organización estatal y corresponden casi en exclusiva, al sector privado de la economía, propugnando por una limitadísima presencia si no es que una total ausencia de la intervención estatal.

Por el contrario, para otro sector importante de la academia, basados en la más elemental lógica, consideran que las empresas privadas buscan en primerísimo lugar la más alta rentabilidad económica y la obtención de las mayores utilidades económicas y financieras posibles, aún a costa de evadir el pago de contribuciones, abusos laborales y especulación financiera.

La triste realidad es que la naturaleza humana es así. “Homos hominis lupus” (el hombre es lobo para el hombre), sentenció Thomas Hobbes (1588-1679), en la primera parte de su más conocida obra “Leviatán”, escrita en 1651.

Por lo anterior, consideramos que el Estado —como organización natural de la sociedad humana, formada para lograr la felicidad y la prosperidad de los hombres de un territorio determinado y en un momento histórico delimitado— debe intervenir con su poder en la conducción económica para poner límites a la ambición de los diversos agentes y sujetos económicos y lograr una sociedad lo más equilibrada posible.

Estamos convencidos de que la total igualdad, libertad y fraternidad, así como la ausencia de clases sociales nunca se va a lograr, debido a que el comunismo marxista, aunque presuma de científico, en realidad se asemeja más a una doctrina religiosa. Es una especie de “paraíso

en la tierra”, pero sin mayor sustento científico, ya que ateniéndose a la dialéctica de Hegel, no hay razón para pensar que el Estado proletario es el fin del proceso dialéctico y que ahí se detenga la historia.

Decimos lo anterior a manera de premisa, ya que no es el objeto del presente trabajo el análisis de la doctrina marxista ni de la dialéctica.

Consideramos que lo perfecto no existe en la vida social, pero sí lo posible y alcanzable, aún con sus lógicas y naturales imperfecciones.

Por dicha circunstancia, como nunca se va a poder lograr el Estado igualitario proletario, defendemos la idea de un Estado donde haya derechos individuales y colectivos, y donde el aparato gubernamental ejerza una atribución adicional de intervención económica para disminuir lo más posible la desigualdad y la miseria.

Para el profesor español Manuel García-Pelayo (1909-1991), quien fue entre otros muchos cargos Presidente del Tribunal Constitucional del Reino de España de 1980 a 1986, en su obra escrita en 1977 “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, el “Estado social” –precursor del Estado del bienestar y a menudo confundido con él–, es “un intento de adaptación del Estado tradicional a la sociedad industrial y post-industrial”<sup>73</sup>

De la misma forma, habla de una relación entre el Estado y la sociedad, y como fines del Estado Social apunta: “... mientras el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos leyes, leyes medidas, etc.); mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material.”<sup>74</sup>

## **2.5 Instrumentalización.**

Derivado de lo dicho hasta el momento, colegimos que para la eficacia del Estado del bienestar debe existir mecanismos o instrumentos

---

<sup>73</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial, 11ª reimpression, Madrid, 2005, p. 18.

<sup>74</sup> Idem, pp. 26-27.

que lo permitan, y que hemos clasificado en: elementos institucionales y actores institucionalizados; y, un escenario internacional.

a) elementos institucionales y actores institucionalizados.

En primer lugar, se necesita un Estado que emane de una Constitución que a su vez consagre derechos sociales.

Ya dijimos anteriormente que la primera Constitución nacional que consideró derechos sociales fue la mexicana de 1917, seguida por la alemana de 1919.

En efecto, en aquella época, junto a los derechos individuales de libertad, igualdad ante la ley y seguridad, se introdujeron medidas protectoras de los derechos de dos grupos sociales: los campesinos y los trabajadores, ya que a final de cuentas, éstos dos sectores habían hecho su generosa aportación en muertos y sacrificios durante la revolución armada de 1910, cuyos antecedentes se remontan a las huelgas de Río Blanco y Orizaba pocos años antes.

Por lo tanto, debemos tener en un Estado que se identifique plenamente y tenga como meta los derechos sociales.

Dicho Estado a través de sus órganos legislativos deberá ir creando poco a poco instituciones y organismos que sirvan para hacer efectivo el acceso de los grupos sociales a esos derechos plasmados en el texto constitucional.

Del mismo modo, los tribunales y jueces del país deben buscar, como ha quedado dicho, la justicia social más que la conmutativa. Para tal efecto, deberá prevalecer en ellos siempre la idea de la "epiqueya", que es la virtud por la que se exime al hombre de la observancia literal de una ley positiva, con el fin de no cometer una injusticia y de estar de acuerdo con el fin de la norma. Numerosos filósofos, teólogos cristianos y juristas han tratado la epiqueya, como Platón, que hablaba de la prudencia de los hombres en cualquier asunto público por encima aún de las leyes; Aristóteles, Alberto Magno, Santo Tomás de Aquino, Fray Antonio Royo Marín OP; Ferraris OFM; el Padre Jesús Montánchez; Hugon; Cayetano; Báñez; Gerard Calvet OSB; el Padre Reginald Garrigou-Lagrange OP, etcétera.

Toda vez que la principal herramienta de la que se vale el Estado del bienestar para cumplir con sus fines y objetivos es la creación de una amplia red de instituciones sociales, necesita allegarse recursos para poder hacerlo. Por tal motivo, un sistema recaudatorio bien organizado y eficiente es



requisito indispensable. Y para que exista tal sistema recaudatorio, es necesario que exista en el país una actividad económica formalizada que esté inscrita en el censo de contribuyentes del fisco y que efectivamente pague sus contribuciones. De lo contrario, si la mayoría de la actividad económica transcurre en la informalidad, es prácticamente imposible que el Estado del bienestar pueda cumplir con sus fines.

En realidad el problema es sencillo de esquematizar pero difícil de resolver. Se crea una especie de círculo vicioso: Estado que no logra la elevación del nivel de vida de sus habitantes y ciudadanos los obliga a la informalidad y la economía subterránea para la sobrevivencia; pueblo que no paga sus impuestos, colabora a que el Estado carezca de recursos para hacer frente a sus obligaciones. Podríamos decir que tal es el caso actual de México, y por eso la finalidad de este trabajo de investigación.

En resumen, se requieren al menos los siguientes elementos institucionales: Constitución nacional que consagre derechos sociales, Estado organizado con instituciones sociales, actividad y agentes económicos inscritos en la formalidad y al corriente con el pago de sus impuestos, política fiscal del Estado con claros tintes sociales y tribunales de justicia sensibles a la justicia social más que a la fría letra de la ley. Aquí vale la pena citar las palabras del Apóstol Pablo a la iglesia cristiana de Corinto: "Porque la letra mata, más el espíritu vivifica"<sup>75</sup> que no es otra que la idea principal que manejó el Barón de Montesquieu (1689-1755) en su obra más conocida "El Espíritu de las Leyes" escrita en 1748.

Del mismo modo, es de vital importancia la existencia de procesos de participación política ciudadana y su efectiva influencia y poder de decisión en la toma de decisiones.

Sin embargo, lo anterior es fácil de decir pero difícil de instrumentar, como profundamente lo analiza el famoso jurista, filósofo y politólogo italiano Norberto Bobbio (1909-2004), quien en su obra "El futuro de la democracia" escrito en 1984 señala la contradicción entre los ideales de la democracia y los hechos que la realidad impone, dicotomía que ha engendrado, según él, seis falsas promesas acerca de la democracia:

- El nacimiento de la sociedad pluralista, cuando la democracia es fruto del individualismo

---

<sup>75</sup> La Santa Biblia, Nuevo y Viejo Testamento, Asociación Bíblica Internacional, Dallas, Texas, 1976, Segunda Epístola del Apóstol San Pablo a los Corintios, capítulo 3, versículo 6, p. 202

- Los problemas de la representación política (conflictos de intereses)
- La falsa promesa de la derrota del poder oligárquico
- La democracia tampoco ha sido capaz de ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder de toma de decisiones obligatorias para un complejo grupo social
- Tampoco la democracia ha eliminado el poder invisible
- Del mismo modo, tampoco ha logrado la educación cívica y política de los ciudadanos<sup>76</sup>

Como causante de esa separación ideal-realidad señala que: “El proyecto democrático fue pensado para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos”<sup>77</sup> y lo atribuye a tres obstáculos:

- La transformación en los sistemas económicos de los países aumentó los problemas políticos que requirieron capacidad técnica;
- El crecimiento continuo del aparato burocrático vertical, opuesto al sistema democrático; y,
- El escaso rendimiento del sistema democrático en su conjunto.<sup>78</sup>

A pesar de lo negativo del panorama, Bobbio hace un llamado a los valores de la sociedad actual aprendidos a lo largo de su azarosa evolución, para superar los problemas actuales de la democracia: el ideal de la tolerancia; el ideal de la no violencia; el ideal de la renovación gradual mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad y la manera de vivir; y, el ideal de la fraternidad.<sup>79</sup>

Por su parte, el politólogo también italiano Giovanni Sartori (1924), en su obra “Homo videns. La sociedad teledirigida” escrita en 1997, señala que unos de los riesgos actuales más peligrosos para la democracia es el poder de los medios electrónicos de información, y más concretamente, de la televisión.

En efecto, después de hacer un análisis de la democracia, concluye que ésta es un sistema de gobierno “guiado y controlado por la opinión de

---

<sup>76</sup> BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, México, 2005, pp. 27-28.

<sup>77</sup> Idem, p. 41.

<sup>78</sup> Idem, p. 43.

<sup>79</sup> Idem, pp. 47-48.

los gobernados”<sup>80</sup>, razón por la que cabe preguntar ¿qué es y cómo se forma dicha opinión pública?, a lo que atribuye un papel preponderante a la televisión, que subinforma y desinforma a las masas, quienes deben de decidir a los mejores hombres para resolver un sinnúmero de problemas sociales, políticos, económicos y, sobre todo, técnicos. Pero añade: “A cada incremento de demo-poder debería corresponderle un incremento de demo-saber. De otro modo la democracia se convierte en un sistema de gobierno en el que son los más incompetentes los que deciden.”<sup>81</sup>

Hace una importante distinción entre “información” y “competencia cognoscitiva” y afirma que: “lo importante es que cada maximización de la democracia, cada crecimiento de directismo requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento”.<sup>82</sup>

Sartori concluye con una afirmación demoledora: “De modo que la visión de conjunto es ésta: mientras la realidad se complica y las complejidades aumentan vertiginosamente, las mentes se simplifican y nosotros estamos cuidando —como ya se ha dicho— a un vídeo-niño que no crece, un adulto que se configura para toda la vida como un niño recurrente. Y éste es el mal camino, el malísimo camino en el que nos estamos embrollando”.<sup>83</sup>

## **b) escenario internacional.**

Mencionamos en párrafos anteriores que para bien o para mal, estamos inmersos en una realidad internacional que es la globalización, entendida ésta como una modernización tecnológica nunca antes vista, que avanza a pasos agigantados y que permite que fluya mejor y más rápida la información, situación que permite una toma de decisiones casi inmediata sobre todo en aspectos económicos, bancarios y financieros.

Hoy en día las economías de las diversas naciones ya no son aisladas ni autárquicas, si es que alguna vez se logró llegar a tal situación.

En 1998 los reconocidos investigadores Daniel Yergin y Joseph Stanislaw publicaron “Pioneros y líderes de la Globalización”, extensa obra

---

<sup>80</sup> SARTORI, Giovanni, Homo videns. La sociedad teledirigida, editorial Taurus, 8ª edición, España, 2008, p. 73

<sup>81</sup> Idem, pp. 128-129.

<sup>82</sup> Idem, p. 131.

<sup>83</sup> Idem, p. 132.

que considera como detonantes del proceso globalizador los siguientes factores:

- La economía mixta de Europa
- El capitalismo regulador de los Estados Unidos
- El surgimiento del tercer mundo
- Gran Bretaña y su revolución del mercado
- El surgimiento de Asia
- La transformación de China
- El despertar de la India
- El nuevo juego en América Latina
- El agotamiento y extinción del modelo comunista soviético<sup>84</sup>

Es decir, la globalización es un hecho social que excede fronteras y las concepciones clásicas de soberanía política e independencia económica. Sin embargo, nada obsta para que cada Estado pueda instrumentalizar esquemas que permitan lograr el bienestar colectivo.

De hecho, a raíz del paradigma neoliberal y globalizador han habido intensos debates científicos e ideológicos sobre los resultados de aquél, pudiendo clasificarse las conclusiones en dos: las que dicen que dicho modelo fue diseñado por las grandes corporaciones para acaparar la riqueza y los recursos de las naciones, produciendo, en consecuencia, una mayor desigualdad económicas y millones de pobres; y, los que por el contrario, afirman que gracias al libre flujo de tecnología, información, mercancías y divisas, se ha elevado considerablemente el nivel de vida de la población mundial.

Como ejemplo de las más recalcitrantes opiniones en el primer sentido, tenemos al economista canadiense Michel Chossudovsky, editor del Centro para los Recursos en la Globalización, quien en su obra "Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial" escrita en 1997, afirma: "Los gobiernos del G-7 y las instituciones globales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, casualmente, niegan el aumento del grado de pobreza en el mundo. Ocultan las realidades sociales, manipulan las estadísticas oficiales, distorsionan los conceptos económicos... El discurso económico dominante ha reforzado asimismo su influencia en las

---

<sup>84</sup> YERGIN, Daniel y STANISLAW, Joseph, Pioneros y líderes de la Globalización, Ediciones B, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 3.

instituciones académicas y de investigación en todo el mundo. Se desalienta firmemente el análisis crítico: la realidad social y económica ha de verse exclusivamente a través de un conjunto único de relaciones económicas ficticias, y esto con el fin de ocultar el funcionamiento del sistema económico global. Los economistas neoliberales producen teorías sin hechos ('teoría pura') y hechos sin teoría ('economía aplicada')... Este dogma neoliberal 'oficial' crea a su vez su propio 'contraparadigma' que da forma a un discurso altamente moral y ético, centrado en el 'desarrollo sustentable' y el 'alivio de la pobreza'... Esta 'contraideología' en raras ocasiones desafía las prescripciones de la política neoliberal. Se desarrolla junto con el dogma neoliberal oficial y en armonía más que en oposición con él... Su papel es generar (dentro de este contradiscurso) algo semejante a un debate crítico sin tocar los fundamentos sociales del sistema de mercado global... Este enfoque ético y sus subcategorías (mitigar la pobreza, cuestiones relativas al género, la igualdad, etc.) presta un 'rostro humano' a las instituciones de Bretón Woods y presenta un compromiso ficticio con el cambio social."<sup>85</sup>

Más adelante en el presente trabajo analizaremos algunos rubros tocantes a nuestro país que nos permitirán llegar a conclusiones sólidamente fundamentadas. Sin embargo, podemos adelantar que aunque muchas de las premisas de los más acérrimos críticos del neoliberalismo y la globalización son correctas, no necesariamente estamos de acuerdo con sus conclusiones, ya que derribar todo el sistema actual dejaría a la sociedad a merced de mayores incertidumbres que las ya existentes en el momento actual, razón por la que consideramos que es preferible ir haciendo cambios graduales a los modelos que redunden en beneficios efectivos para la población.

En todo caso, lo que sí es cierto es que así como Carlos Marx (1818-1883) señalaba atinadamente que el capitalismo producía crisis periódicas para purgarse y seguir su marcha, el neoliberalismo globalizador, a pesar de lo que afirman sus partidarios, no ha sido capaz de evitar, e incluso ha sido el detonante efectivo, de crisis tanto más dañinas cuanto globalizadas se encuentran las finanzas y la especulación.

Recordemos la crisis de las tarjetas de crédito de 1994-1995, la crisis de los aparatos computacionales en 2001-2002, y mucho más reciente, la crisis inmobiliaria que aún recorre como fantasma las naciones del mundo.

---

<sup>85</sup> CHOSSUDOVSKY, Michel, Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial, Siglo XXI editores, 2ª edición en español, México, 2003, pp. 37-38.

Sobre el particular, el afamado financiero mundial George Soros (1930) en su libro “La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro” escrito en 1998, se sorprendía al hablar de la crisis financiera originada en Tailandia en 1997 en los siguientes términos: “Varios desequilibrios latentes y aparentemente no relacionados se activaron y su interacción desencadenó un proceso lejos del equilibrio cuyos resultados son totalmente desproporcionados con respecto a los ingredientes que intervinieron en su creación... Es difícil eludir la conclusión de que el sistema financiero internacional constituye el principal ingrediente del proceso de crisis.”<sup>86</sup>

Por su parte, el director de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, Anthony Giddens (1938), en su obra “La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia” escrita también en 1998 trata el tema de la globalización como uno de los cinco dilemas que habían dominado en los debates de la socialdemocracia durante los quince años anteriores a esa fecha económica keynesiana, se han debilitado... Con todo, el Estado-nación no desaparece, y el campo de acción del gobierno, tomado en su conjunto, más bien se expande que disminuye a medida que la globalización evoluciona... Las naciones mantienen, y mantendrán durante el futuro previsible, un considerable poder gubernamental, económico y cultural, sobre sus ciudadanos y en el ámbito exterior. ‘Gobernancia’ aparece como un concepto más pertinente para referirse a algunos tipos de facultades administrativas o reguladoras.”<sup>87</sup>

Sobre el novedoso término “gobernancia”, una nota del traductor ilustra que “se refiere más bien a la capacidad de un Estado, o un conjunto de órganos e instituciones administrativas, para gozar de los medios financieros y administrativos necesarios para hacer efectivas sus decisiones.”<sup>88</sup>

Es precisamente en esta área de oportunidad del moderno Estado dentro de la era globalizadora donde queremos considerar la posibilidad de un Estado del bienestar en México.

---

<sup>86</sup> SOROS, George, La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro, Plaza y Janés, México, 1999, p. 167.

<sup>87</sup> Ídem, pp. 44-45.

<sup>88</sup> Ibidem.

El doctor alemán residente en México Heinz Dieterich Steffan, en el capítulo titulado “Globalización, Estado nacional y Estado mundial” escrito dentro de la obra colectiva “La sociedad global. Educación, Mercado y Democracia” publicada por primera vez en 1995, identificaba un difícil entorno mundial para el Estado nacional, basándose en la consultora internacional Business International Corporation, quien en enero de 1977 señaló: “La era de la posguerra como una era de crecimiento económico descomunally rápido, probablemente ha llegado a su fin”.<sup>89</sup>

Después añade el doctor Dieterich lo siguiente: “El abandono de las estrategias keynesianas de desarrollo y su sustitución por el estadismo reaccionario centrado en el neoclasicismo económico y el malthusianismo social, marcan este viraje. De tal manera, el fin del ‘periodo extraordinario’ y el estadismo reaccionario –mal llamado ‘neoliberalismo’—fueron dos variables importantes en el proceso de globalización del capital”.<sup>90</sup>

Pero a pesar de considerar a las consecuencias de la globalización igual de profundas que las de la revolución agraria e industrial, coincide en que existe un área de oportunidad a cargo del Estado nacional: “En primer lugar, la relación entre el Estado primermundista y las transnacionales del país no es, primordialmente, conflictiva, sino simbiótica... En segundo lugar, hay funciones jurídicas y políticas dentro del sistema global que están reservadas a los Estados nacionales”.<sup>91</sup>

## **2.6 Definición mexicana de “democracia”.**

Ya que hemos hablado de los fundamentos jurídicos, económicos y sociales que debe tener el Estado del bienestar –no debemos perder de vista que el objetivo de este trabajo es ver si el Estado de Derecho en México ha servido para lograrlo—así como los instrumentos que se requieren para su real y efectiva vigencia, queremos tocar el tema de la concepción mexicana de “democracia”, ya que consideramos que nuestra tradición jurídica nacional, al ser la primera Constitución social del mundo, aporta información interesante.

Sin embargo, ni en la Constitución liberal de 1857 –marcada por el individualismo—ni en el proyecto de texto enviado por el Primer Jefe del

---

<sup>89</sup> DIETERICH STEFFAN, Heinz, et. al., La sociedad global. Educación, Mercado y Democracia, editorial Joaquín Mortiz, 3ª reimpresión, México, 2004, p. 55.

<sup>90</sup> Ídem, p. 56.

<sup>91</sup> Ídem, pp. 64-65.

Ejército Constitucionalista –facción triunfante en la lucha armada— al Congreso Constituyente reunido en Querétaro, ni en el texto constitucional finalmente aprobado por dicho Congreso y publicado el día 5 de febrero de 1917 se contenía la definición de “democracia”, situación que aconteció hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946, y que continúa siendo redacción vigente, cuando se derogó la modalidad de “educación socia

zaro Cárdenas del Río (1934-1940), y que en el inciso a) de la fracción I establecía: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”<sup>92</sup>

Es importante no perder de vista tal definición, porque mas allá del aspecto retórico o simplemente declarativo con que un amplio sector de la academia ha pretendido descalificar los postulados constitucionales, resulta una guía a seguir, en el sentido de que la finalidad principal del Estado de Derecho en México es, precisamente, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

## **2.7 La parte paradigmática de la Constitución mexicana y su trascendencia.**

Hemos hablado con anterioridad del Estado de Derecho en México, o Estado Social y Democrático de Derecho, como también gusta de ser conocido entre los juristas del país.

Y no podemos omitir el hecho de que como todo sistema normativo, el mexicano también se fundamenta en una Constitución Política de tipo federal, de la cual derivan todos los demás ordenamientos que constituyen el sistema jurídico nacional.

Como ya ha quedado dicho antes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue producto del Congreso Constituyente reunido durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917, a raíz de las elecciones llevadas a cabo en octubre de 1916 para elegir a diputados constituyentes, donde como ciertamente obtuvieron la mayoría los candidatos identificados con la facción carrancista también denominada “constitucionalista”, pero al que llegaron diversas personalidades que

---

<sup>92</sup> Diario Oficial de la Federación, lunes 30 de diciembre de 1946, p. 3.



también eran independientes, y que representaban hasta cierto grado los ideales del zapatismo, del maderismo, y del villismo.

La Constitución Política así formulada después de intensos y apasionantes debates, vino a constar de 136 artículos, de entre los cuales podríamos considerar algunos como “paradigmáticos”, es decir, como un patrón o modelo que son la forma en que la sociedad mexicana organizó e interpretó su realidad, siguiendo el concepto del filósofo y científico norteamericano Thomas Samuel Kuhn (1922-1996).

Sobre el particular, el filósofo alemán Karl Loewestein (1891-1973), experto en tipología de las constituciones, en su obra “Teoría de la Constitución” escrita en 1957, denomina como “decisión jurídica fundamental” a: “la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales, deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad”.<sup>93</sup>

El mismo autor aclara que tales decisiones pueden ser tanto de carácter interno como exterior, y menciona algunos ejemplos de decisiones jurídicas fundamentales. Entre las primeras, la elección entre libre cambio o proteccionismo; la actitud del Estado frente a las cuestiones religiosas; la dirección que se deberá dar a la educación; la alternativa entre un sistema de control estatal, iniciativa privada o economía planificada; etc., y entre las exteriores, menciona la entrada a una alianza o retirarse de ella, la ayuda a países subdesarrollados, el reconocimiento de gobiernos extranjeros, etc.

Reconocer el problema práctico de que no siempre es fácil reconocer las decisiones políticas fundamentales de las que no lo son.

Agrega que: “desde un punto de vista técnico, el primer medio para la realización de la decisión política es la legislación”.<sup>94</sup>

Trata también sobre la ejecución de la decisión política fundamental, es decir, la forma de llevar a la práctica dicha decisión, ejecutando la legislación relativa.

En el caso concreto de nuestra Constitución, podríamos decir que las decisiones políticas fundamentales o parte paradigmática, vendrían a ser las siguientes:

---

<sup>93</sup> LOEWESTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, editorial Ariel, 4ª reimpresión, Barcelona, España, 1986, p. 63.

<sup>94</sup> Idem, p. 65.

1. Forma de Estado (federal)
2. Forma de gobierno (república, representativa, democrática)
3. Tutela y protección de derechos humanos o garantías individuales (que han ido en aumento según cada nueva generación de derechos humanos)
4. Separación del Estado y las iglesias
5. Derechos de las clases o grupos sociales considerados débiles (campesinos y trabajadores)
6. Establecimiento de garantías programáticas o aspiraciones del Estado Nacional (derecho a la paternidad; libre elección del número de hijos; derecho a la salud; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a la vivienda digna y decorosa; derechos de los niños; etc.)
7. Poder de intervención del Estado en la economía (planeación democrática del desarrollo; delimitación de los tres sectores de la economía: privado, público y social; fijación de áreas económicas a cargo exclusivo del Estado; establecimiento de áreas económicas prioritarias; prohibición de los monopolios y prácticas monopólicas; propiedad originaria del Estado sobre tierras y aguas y los recursos del subsuelo; etc.) para poder realizar las garantías programáticas antes mencionadas.

Es por lo anterior que consideramos adecuado conocer, difundir y defender esta parte paradigmática de nuestra Carta Magna, porque es precisamente el fundamento, plasmado con el esfuerzo y la sangre de muchos mexicanos, para llegar a un Estado de Bienestar que supere la mera declaración para convertirse en una realidad.

## **2.8 El poder de intervención del Estado en la economía.**

En estos momentos todos hablan de la crisis financiera global, de la caída de los mercados, del quiebre de bancos e instituciones financieras, de la inestabilidad en el tipo de cambio de las monedas, y de muchos otros fenómenos económicos negativos.

Así las cosas, para los estudiosos del Derecho Constitucional, está resultando cada vez más interesante y formativo re-descubrir el denominado “poder de intervención del Estado en la economía”.

Efectivamente, abundan los analistas y expertos que tratan de identificar esta crisis financiera actual con la famosa “Gran Depresión”

provocada por la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929 y que no fue superada sino hasta que el Presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt comenzó a implementar en 1933 un nuevo —en aquél entonces— modelo económico conocido como “New deal” derivado de las teorías del economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946) sobre la ocupación y el empleo, que dieron sustento al sistema de economía mixta, donde intervienen en la actividad económica tanto el sector privado como el Estado.

Ahora las aparentes “soluciones” a todos los males económicos de la humanidad los pretenden resolver con una versión modernizada del “New deal” norteamericano.

Incluso algunos hablan de configurar una especie de nuevo sistema de “Bretton Woods” donde en vez de las clásicas potencias europeas de antaño y los Estados Unidos de Norteamérica, ahora participen los grandes bloques económicos: Unión Europea, la cuenca Asia-Pacífico, Rusia, India, y China, dejando relegados a las naciones hispanoamericanas y al continente africano.

Sin embargo, nadie o muy pocos voltean los ojos a nuestra propia historia constitucional y política, de donde bien podríamos tomar las soluciones aplicables en nuestro país.

No debemos ignorar que la actual crisis, como ya se ha dicho, es global, pero aún así, cada país puede tener sus propias recetas para combatirla, y máxime cuando esos remedios dieron resultado en el pasado.

Al final de cuentas, la aplicación de las teorías keynesianas que nos proponen ahora también se refieren a una vista al pasado.

Pues bien, nuestro sistema jurídico constitucional plasmado en la Constitución Política de 1917 que nos rige, ya contemplaba lo que algunos denominan “el poder de intervención del Estado en la Economía”.

En efecto, los artículos 25 a 28 principalmente, más algunas otras disposiciones dispersas a lo largo de todo el texto constitucional, establecen una serie de principios y mecanismos que bien valdría la pena retomar, como lo son:

Rectoría estatal de la economía

- Participación de tres sectores en la economía: público, privado y social, integrado éste último por sindicatos, cooperativas, ejidos y comunidades agrarias.<sup>95</sup>
- La creación de áreas estratégicas de la economía nacional y de áreas prioritarias<sup>96</sup>
- Sujeción de la actividad económica de los sectores privado y social a “las modalidades que dicte el interés público”
- Un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional<sup>97</sup>
- Fijación de los denominados “fines del proyecto nacional” que son, entre otros:
  7. Fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático
  8. Fomento del crecimiento económico y el empleo
  9. Una más justa distribución del ingreso y la riqueza
- La propiedad originaria de la Nación, administrados por el Estado, de las tierras y aguas que componen el territorio nacional
- El derecho del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público
- Regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación
- El control estatal de la industria de los hidrocarburos<sup>98</sup>
- El reconocimiento de personalidad jurídica a los grupos de población ejidales y comunales

---

<sup>95</sup> Dentro del marco jurídico agrario, con la Ley Agraria de 1992 si bien se modernizaron algunas cosas, como la impartición de la justicia agraria por parte de Tribunales Especializados, se descuidó por completo la organización de los campesinos para la producción agrícola y ganadera. Se apostó por la privatización del campo mexicano a través de la figura del dominio, y el resultado salta a la vista: éxodo masivo de campesinos, caída de la producción de alimentos, y una terrible especulación inmobiliaria para fines urbanísticos.

<sup>96</sup> La figura de “área prioritaria” fue creada por las reformas a la Constitución planteadas por el ex Presidente Miguel de la Madrid y dieron pie al gradual abandono del Estado de determinadas actividades importantes de la economía.

<sup>97</sup> Donde se le da una intervención mínima al Congreso de la Unión, pero curiosamente es el único caso vigente en nuestra Constitución de democracia directa, donde el pueblo puede intervenir aportando propuestas concretas.

<sup>98</sup> En la reciente reforma en materia energética aprobada por el Congreso de la Unión, uno de los errores más grandes fue no haber distinguido entre propiedad de los hidrocarburos, empresa encargada de llevar a cabo las actividades industriales relacionadas con el petróleo y demás hidrocarburos, y la actividad industrial en sí misma. Por eso algunos hablaban de que se “privatizaba el petróleo”, otros hablaban de que se “privatizaba la empresa PEMEX”, etc., pero nadie acertaba a distinguir desde un punto de vista estrictamente técnico legal.

- La institución del Ejido y de la Comunidad agrícola como un patrimonio público para el trabajo y sustento de la clase campesina<sup>99</sup>
- La prohibición de latifundios y creación de la pequeña propiedad agrícola
- La promoción estatal del desarrollo rural
- La prohibición de monopolios y de prácticas monopólicas
- Castigo severo de toda concentración o acaparamiento de productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular<sup>100</sup>
- Creación de un Banco central autónomo (Banco de México) con el objetivo principal de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional<sup>101</sup>
- La concesión para prestar servicios públicos o para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación

Baste lo anterior para darnos cuenta del amplio terreno que los órganos del Poder Público en México tienen para intervenir, y así lograr el desarrollo económico de nuestro país.

Tampoco olvidemos que el artículo tercero Constitucional, reformado en 1946, define a la democracia no sólo como un sistema o forma de gobierno, sino como: ***“un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”***.

Hay quienes desde un punto de vista purista del Derecho desdeñan los postulados sociales de nuestra Constitución. Critican el exceso de metas y objetivos considerándolos sólo discursos ideológicos o metas inalcanzables. Basados en otras tradiciones jurídicas ajenas a la nuestra, afirman que la Constitución debe ser breve y muy técnica, estableciendo sólo reglas generales de Derecho.

Nosotros distamos de esa concepción. Consideramos que la Constitución ciertamente no la hizo ningún grupo de notables doctores en

---

<sup>99</sup> De la no comprensión de este aspecto, se originan las visiones privatizadoras y mercantilistas del campo mexicano

<sup>100</sup> Recientemente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se rechazó una iniciativa que buscaba tipificar como delito grave esta conducta, con lo cual los diputados se apartaron de los principios constitucionales.

<sup>101</sup> La verdad de las cosas es que el Banco de México es un ente completamente aparte del Estado Mexicano, que no ha logrado cumplir su objetivo prioritario y que por el contrario, tal parece que sólo obedece y aplica consignas de los grandes organismos financieros mundiales como el FMI, BM y BID.

Derecho, sino que la hicieron los soldados, los obreros y los campesinos levantados en armas contra la injusticia y la opresión.

Numerosos académicos han coincidido en que nuestro orden jurídico derivado de la Constitución de 1917 contiene diversos problemas técnicos, originados por el choque entre dos distintas y opuestas concepciones jurídicas: la tradicional individualista y civilista, y la nueva—en aquél entonces—de carácter social.

Por todo lo anterior consideramos que la aplicación de los principios del Estado de Bienestar reflejados en la Constitución mexicana necesariamente deben transitar por los siguientes pasos:

- Una actualización integral del marco jurídico agrario que organice a los campesinos para la producción sin privatizar la propiedad de la tierra
- La intervención de órganos estatales para evitar abusos de empresas en contra de consumidores y usuarios, fortaleciendo por ejemplo las facultades de la Profeco, de la Condusef y de la Consar
- Una mayor intervención del Congreso de la Unión y de las organizaciones de la sociedad civil, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo
- Una revisión integral de la organización y funcionamiento del Banco de México haciendo hincapié en el uso y destino de las reservas internacionales

En esta época en donde todo aparece tan confuso, y los intereses de grupo son los que aparentemente dominan todas las actividades, no debemos dejar en el olvido y dejar de aplicar nuestra Constitución.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el nuevo presidente Barack Hussein Obama habla de nacionalizar los bancos, y de hecho ya ha dado un paso adelante al adquirir importantes porciones accionarias de los mismos.

En Europa los gobiernos de los países integrantes de la Unión Europea se están reuniendo para trabajar en un nuevo modelo monetario mundial.

En Rusia, el Estado ha recobrado el control de las empresas petroleras y del gas.

En México mientras el Presidente Felipe Calderón habla de que la “economía ha fallado”, todavía hay quienes siguen defendiendo absurdamente los mitos fracasados del “libre mercado” y resucitan el de la

tristemente célebre “mano invisible” de Adam Smith, teórico del capitalismo moderno.

## **2.9 Conclusiones.**

De todo lo anterior, podemos concluir que México tiene una Constitución que antes que la economía mixta de Keynes; antes del *new deal* de Roosevelt; y, antes del modelo de Bretton Woods, ya establecía el poder de intervención estatal en la economía, con metas claras y definidas de mejoramiento del nivel de vida de la población, para lograr la felicidad de la gente, que en última instancia es la meta máxima de todo sistema jurídico y régimen político.

Consideramos que aunque nominalmente nuestra tradición jurídica nunca ha utilizado el término “Estado de bienestar”, nuestro marco jurídico contiene soluciones apegadas a nuestra tradición jurídica que permiten superar la actual crisis económica.