

El Estado social de derecho y algunas
asignaturas pendientes

Arribar a una nueva etapa del derecho social en el campo mexicano mediante el fortalecimiento de la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, es factor para lograr su desarrollo a través de la organización y capacitación de los diversos sujetos agrarios. El Estado social de derecho no está reñido con el de justicia, por ello, la certeza jurídica es el eslabón para continuar con la siguiente etapa del desarrollo en el campo.

Asistimos a un proceso histórico sin precedente. Atestiguamos la nueva etapa del derecho social en el campo mexicano: el de la certeza jurídica, el de la paz social, pero sobre todo, el que se encamina a su desarrollo a través de la organización y capacitación de los sujetos agrarios.

Sin embargo, la principal crítica que se recibe al diseño de las políticas públicas dirigidas al campo, reside en el otorgamiento de subsidios por parte del Estado para programas sociales, destacando los orientados a la instrumentación de proyectos productivos. Para algunos, esto convierte al Estado en benefactor, y para otros, es resultado de una obligación constitucional derivada de las garantías de seguridad social reconocidas en nuestra Ley Suprema a partir de 1917.

Pero, ¿es el Estado de bienestar-asistencialista sinónimo del Estado social de derecho?

Para autores como Offe y Habermas, el estado de bienestar produce como resultado una “estatización de la sociedad”. Trabajo, ingreso, nivel de vida, ya no están determinados por el mercado, sino por mecanismos políticos que tienen como objetivo la prevención de los conflictos, la estabilidad del sistema, el reforzamiento de la legitimación del Estado.

* Licenciado en Derecho y especialista en Derecho Constitucional por la UNAM. Maestro en Dirección y Gestión Pública local por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Asuntos Jurídicos en la Secretaría de la Reforma Agraria.

El eje articulador entre sociedad y Estado se da, en la mayor parte de los casos, a través de los grupos de presión; aquéllos que parten de la llamada teoría de los grupos en la formulación dada por Arthur Bentley, *The process of government*, y continuada por David Truman, *The governmental process*, así, los grupos de presión actúan como empresas que ofrecen servicios y prestaciones a cambio de apoyo político.

Los resultados de este proceso son diversos según el grado de extinción de la autonomía de la sociedad ante la administración pública. Lo anterior, puede llevar a la total dependencia de los individuos y de los pequeños grupos respecto de los aparatos públicos.

El reconocimiento a la crisis del Estado de bienestar se interpreta como un proceso de “socialización del Estado”, contrario al pensamiento de Duguit, como establecemos más adelante.

Rose, Huntigton y Crozier, ponen de relieve que el Estado de bienestar ha difundido una ideología igualitaria que tiende a deslegitimar a la autoridad política; la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones administrativas, lo que determina una parálisis por sobrecargo de demandas; la competencia entre las organizaciones políticas lleva a la incapacidad de seleccionar y agregar intereses, causando la incapacidad de las instituciones respecto a las demandas fragmentarias.

El peso asumido por la administración en la mediación de los conflictos provoca una burocratización de la vida política, que a su vez genera una disolución del consenso.

Ante este escenario, las posibilidades de salida de la crisis se confían a la capacidad de resistencia de las instituciones, a su autonomía respecto de las presiones de los grupos sociales constantemente en posiciones radicales y al perfil del interlocutor institucional para la solución de conflictos. Componentes mínimos que, sin ellos, la solución se aleja.

Pero si el individualismo es garante del concepto de libertad por la disminución de la dependencia institucional, también es cierto que el puente de comunicación con los sujetos demandantes se da a través de los grupos de presión, de aquellos que los representan, lo que nos lleva a reorientar el concepto de Estado de bienestar, para pasar a un Estado social de derecho.

El Estado social de derecho advierte en su integración dos componentes; por un lado, el Estado como poder político concentrado y por otro, el derecho como conjunto de normas. El Estado social de derecho es un poder limitado por el propio derecho, es decir, restringe al poder pero reconoce las demandas de los grupos que por su condición organizacional tienen un alta representatividad.

El Estado social de derecho no está reñido con el Estado de justicia. Recordemos que la esencia del derecho es formal, mientras que el de la justicia es moral, asumiendo que las acciones de derecho deben estar orientadas por lo que es justo.

Así, la justicia se convierte en un fin social. La justicia se ha equiparado con la legalidad, la imparcialidad, el igualitarismo, la retribución del individuo de acuerdo con su grado, su habilidad o necesidad. Platón tendía a considerar la justicia y la virtud como sinónimos, y Aristóteles identificaba la justicia, en su sentido más amplio, como “virtud plena y excelencia en el verdadero sentido de la palabra”.

Decir que una determinada acción, norma, política o actividad es injusta, implica al mismo tiempo que algunas personas tienen derecho a ciertos beneficios, y esto significa, a su vez, que los demás tienen el deber de no interferir en determinadas acciones del primero, como por ejemplo llevar adelante sus respectivas demandas.

En las sociedades surgen problemas de justicia porque los hombres están interesados esencialmente en sí mismos y los bienes son esencialmente escasos.

Sin embargo, Kelsen, en *¿Qué es justicia?*, establece que “si se considera que la justicia es la felicidad individual, es imposible un orden social justo. Pero un orden social justo es imposible incluso

suponiendo que intente conseguir no ya la felicidad individual, sino la mayor felicidad posible para el mayor número de individuos”.

Esta es la famosa definición de justicia formulada por el filósofo y jurista inglés Jeremy Bentham. Pero la fórmula de Bentham es inaplicable si se entiende por felicidad un valor subjetivo y si, en consecuencia, los distintos individuos tienen ideas distintas sobre su felicidad. La felicidad que en un orden social puede asegurarse, no puede ser la felicidad en un sentido subjetivo individual, debe ser la felicidad en un sentido objetivo colectivo.

Es decir, debemos entender por felicidad la satisfacción de necesidades reconocidas por la autoridad que merecen ser satisfechas por esta misma. El deseo de justicia es tan elemental y se encuentra tan fuertemente enraizado en la mente humana porque es una manifestación del deseo indestructible del hombre, de su propia felicidad subjetiva. De ahí la afirmación de que el Estado social de derecho no está reñido con el Estado de justicia.

De lo referido hasta aquí encontramos elementos que fortalecen al Estado social de derecho, por un lado, la intervención del Estado en la rectoría de los beneficios para la satisfacción de las demandas sociales, y por otro, el Estado de justicia orientado a la felicidad colectiva.

Decíamos líneas arriba que León Duguit aporta un concepto distinto, define la socialización del derecho; es decir, en este conjunto diverso de intereses, se debe jurídicamente “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”; lo que orienta a poner en la balanza a quienes estén en la misma hipótesis jurídica, condición social o económica.

Así se justifica que nuestro sistema jurídico del primer nivel, es decir, el constitucional, regule las garantías del gobernado propias de la primera generación de derechos humanos y las garantías sociales, propias de la segunda generación. Se reconoce al individuo pero también a la colectividad, lo que adquiere congruencia con la socialización del derecho.

La doctrina de León Duguit señala cómo la realidad del mundo está lejos de las metas que se propuso el individualismo. La Declaración de los Derechos del Hombre, el Código de Napoleón y todos los códigos modernos que proceden más o menos de esos dos actos descansan en una concepción esencialmente socialista; advirtiendo que emplea esa palabra porque no tiene otra, pero sin que implique en su pensamiento ninguna adhesión a una corriente ideológica.

El individuo no puede tener derechos, más que cuando vive en sociedad y porque vive en ésta. Hablar de derechos anteriores a la sociedad es hablar de la nada. Aunque para este momento, el lector reflexione sobre los derechos naturales. Y como por otro lado hemos visto que en realidad el hombre social no puede tener derechos subjetivos, todo el sistema jurídico fundado en la noción del derecho subjetivo y sobre la concepción individualista, se derrumba, arruinado por su misma base.

Si a este contexto, de por sí complejo, añadimos la *Tercera Ola*, de Alvin Toffler, podemos advertir que una poderosa marea se está alzando sobre gran parte del mundo, creando un nuevo y a menudo extraño entorno; los sistemas de valores se resquebrajan y hunden, mientras los salvavidas de la familia, la iglesia y el Estado son altamente cuestionados y en mucho francamente debilitados.

Esta realidad nos orilla a reconocer que los conceptos de libertad y de derecho subjetivo deben ceder su lugar a la función social. Lo mismo ocurre con el derecho de propiedad; los hombres están obligados a desempeñar una tarea en la sociedad, no tienen el derecho de que en ejercicio de la libertad dañen al grupo. Se debe cumplir con una misión colectiva.

La afirmación anterior pareciera fuera de contexto en este siglo, sin embargo, hay intereses colectivos en los que el Estado debe proteger toda actividad humana dirigida a su permanencia y castigar todos los actos que le sean contrarios, por ejemplo, en los siguientes temas: medio ambiente, agua, alimentación, calidad de vida; o

que, por su condición, se identifiquen dentro de un sector como son los pueblos y comunidades indígenas. Temas que abordaremos más adelante.

Por lo pronto, la autonomía de la voluntad no debe confundirse con la limitación a la libertad, más bien aquélla debe acotarse porque de suyo es un elemento de ésta.

Mucho se puede discrepar de las tesis del jurista de la Facultad de Burdeos, Duguit, pero hay que reconocerle el mérito de haber enfrentado abiertamente el sistema liberal y de dar pasos fundamentales para lograr el equilibrio y la justicia social como finalidades del derecho.

Hasta aquí, pareciera que la norma rige al Estado social de derecho hasta que nos enfrentamos a una realidad más evidente: los desequilibrios regionales.

Nuestro federalismo

La Constitución mexicana responde por su naturaleza constitucional al género democrático-liberal, porque en su contenido se encuentran los elementos esenciales de la idea liberal; es decir, congruentemente vinculados en razón de normatividad con el poder estatal; limitación y control del poder político con los procedimientos por ella señalados; principios generales inspirados en luchas de reivindicación social, o sea, un Estado social de derecho; también contiene principios de democracia y, desde luego, el Estado federal.

Aun cuando la forma de Estado federal se anuncia en su artículo 40 bajo el título “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, en la praxis constitucional las entidades federadas resultan considerablemente debilitadas debido a la fuerte presencia del poder central.

A lo largo de su historia, México ha vivido la incongruencia —afirma Samuel Schmidt— de tener un marco jurídico-constitucional federalista y un gobierno centralista, y los gobiernos han navegado entre ambas aguas generando una seria confusión.

La estatalidad de las 31 entidades federadas se reduce esencialmente a competencias administrativas, y sus constituciones no contemplan elementos o principios originales, sino que se traducen en una repetición de los que enarbola la Constitución federal. Esto hace suponer que en la práctica más bien se considere al Estado mexicano como un Estado de tipo unitario y no como uno de tipo federal.

El desarrollo individual y social debe posibilitarse con más efectividad dentro del Estado federal; éste debe realizar una tarea de configuración social permitiendo una actividad abierta a los fines económicos y sociales, que pretendan un mejor nivel de vida colectivo.

El desarrollo económico y social de un país va de la mano del progreso de su cultura y de las instituciones jurídicas, políticas y sociales con un sentido democrático y de justicia social hacia sus gobernados.

La pobreza

De acuerdo con las estadísticas oficiales proporcionadas por el INEGI y el Consejo Nacional de la Población, más de cuarenta millones de habitantes presentan un grado de marginación. La pobreza es reflejo del desequilibrio regional.

Nuevamente el sureste del país sigue siendo el que presenta los más altos índices de pobreza, de analfabetismo, de faltas de oportunidades, aunado a problemas de narcotráfico y emigración.

Mientras algunos estados del centro y el norte, como el caso de Aguascalientes, presentan ya niveles de vida que se encaminan a los de un país plenamente industrializado —90% de cobertura en vivienda, 95% en agua potable, 95% en drenaje, 98% en electricidad, 100% en educación primaria—, los estados del sur de la República parecerían no salir del rezago.

La *Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural* muestra una brutal concentración en los índices de desnutrición

leve, moderada y severa, en los estados del sur de la República. Varios millones de desnutridos graves conviven con el promedio nacional.

Reyes Heróles, en su obra *Entre las bestias y los dioses*, afirma que son siempre las mismas cinco o seis entidades federadas las que presentan los peores índices socioeconómicos. La población ocupada que percibe menos de cinco salarios mínimos, la peor pagada, se concentra en Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala, Guerrero, Zacatecas y Yucatán.

En contraste, la mejor pagada, también en orden decreciente, se encuentra en Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Distrito Federal y Querétaro.

Otra señal preocupante, en el mismo sentido, es la concentración de la población analfabeta en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Michoacán. Otros indicadores como deserción escolar y reprobación no se alejan demasiado de este doloroso agrupamiento.

El problema que se enfrenta es la división socioeconómica del territorio nacional —valga la expresión— en dos Méxicos. El primero situado al norte, con una población campesina dedicada al sector primario en porcentajes similares al de un país industrial, menos de 10%, con un fuerte sector industrial y de servicios. En este México la producción está frecuentemente vinculada al sector exportador. Se trata de un México urbanizado, con grados de mestizaje muy altos, con comportamientos reproductivos cuya tasa de fecundidad se acerca al nivel de reemplazo, de dos hijos en promedio. En este México, la edad promedio de matrimonio se eleva, el periodo de crianza disminuye y la integración de la mujer al aparato productivo asciende.

Es decir, un comportamiento denominado por los especialistas, afirma Reyes Heróles, como *“demografía de la prosperidad”*. En ese México la mortalidad infantil y la materna descenderán a niveles similares a los de un país industrializado.

Pero existe el otro México, el del sur, donde la población campesina tiene una mayor presencia. En este México, a pesar de la emigración campo-ciudad y hacia Estados Unidos, la miseria en términos absolutos crecerá. Los especialistas han señalado que en estas zonas se presenta un comportamiento denominado como “*demografía de la pobreza*”.

Se trata de un fenómeno en el que las altas tasas de fecundidad, hasta tres veces la media nacional; la alta mortalidad infantil y materna, también varias veces la media nacional, y el bajo nivel educativo provocan un círculo vicioso a partir del cual la miseria tiende a arraigarse.

¿Podrá el Estado mexicano aligerar la tensión polarizadora entre el norte y el sur?

¿En qué parte se difuminan los componentes jurídicos que hagan efectivamente una justa distribución del ingreso como función prístina del Estado a través de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable?

¿En dónde se pierde el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales?

La distribución equitativa de la riqueza tiene los siguientes resultados: mientras 100 por ciento de los hogares más ricos del país recibe más de 40% del ingreso disponible, el 10% más pobre sobrevive con 1% del ingreso.

Wistano Orozco, citado en *Los grandes problemas nacionales* por Samuel Schmidt advierte una frase de principios del siglo xx: “Unos cuantos millonarios acaparando todas las riquezas y siendo los únicos satisfechos entre millones no hacen el bienestar general, sino la miseria pública”.

Porfirio Muñoz Ledo anuncia que mientras tres millones de familias mexicanas viven en la pobreza extrema hay quince familias

cuya riqueza es capaz de pagar 38% de nuestra deuda pública, o sea, más de 30 mil millones de dólares.

Los principios de una justa distribución del ingreso, global y sustentable, y el fomento del crecimiento económico y el empleo debe cumplirse, siendo este enunciado una obligación constitucional plasmada en el artículo 25 de nuestra Ley Suprema.

Los indígenas

Para Héctor Robles Berlanga la población indígena de nuestro país es numéricamente la más grande de América Latina; representa cerca de la cuarta parte de los indígenas de nuestro continente. De 105 millones de habitantes, siete millones son indígenas, aproximadamente. Las estimaciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Población, calculan que esta cifra asciende a cerca de 12.7 millones.

A pesar de su importancia, este sector no ha contado con los apoyos suficientes para desarrollarse, lo que ha degradado sus condiciones de existencia hasta los límites de pobreza y pobreza extrema. Debemos reconocer que sin estabilidad y crecimiento económico de las regiones indígenas no hay desarrollo en el país.

De seguir las actuales tendencias, y a pesar de la expulsión económica y fuerte emigración, la lógica de los números no deja otra escapatoria: el mundo indígena disminuirá frente al México mestizo, pero de los 130 millones de mexicanos proyectados para el año 2030, en números absolutos, la población indígena constituirá una auténtica nación.

Reyes Heróles sostiene que mientras en el norte predominarán las demandas de clases medias emergentes y tradicionales, referidas básicamente a niveles de ingreso, consumo y bienestar típicos de una corriente central de valores, ubicada en el centro ideológico, en el sur las probabilidades de retorno de un discurso radical no desaparecerán en el próximo cuarto de siglo. Los dos o varios Méxicos generarán políticas muy diferenciadas entre sí.

Mientras tanto, en nuestro país se propone que la federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establezcan las instituciones y determinen las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Las autoridades tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional; de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad; de asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; de mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación; de extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades; de establecer políticas sociales para proteger a los emigrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Nuestra Ley Suprema en su artículo segundo establece que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. Para sorpresa nuestra no existe una ley federal reglamentaria del artículo segundo constitucional.

El agua

El sur, que difícilmente recibirá tantos beneficios directos de la integración económica y sí algunas consecuencias indeseables, puede también tener la tentación de generar su propio proyecto nacional. La concentración de recursos naturales, aunada al peso de los pueblos y comunidades indígenas que habitan esta zona, son factores atractivos que pueden invitar a algunos a reformular su proyecto de país.

La desaparición de zonas húmedas, la deforestación, el calentamiento global, el riego excesivo y la explotación agrícola no sostenible, son componentes que convierten al agua en un tema de seguridad nacional.

La gente más pobre de los países pobres paga por su agua mucho más que los ricos de su misma sociedad. El agua es subvencionada por los gobiernos, se suministra a las ciudades; la gente de clase media puede instalar un pequeño depósito para llenarlo de agua, o cavar un pozo. En cambio, el pobre compra el agua a una pipa y en el peor de los casos a transportistas privados que encarecen día con día la tasa del agua pagada por el propio gobierno.

La industria global del agua está dominada hoy día por diez grandes empresas, de la cuales, sólo dos: Vivendi Universal y Suez, ambas con sede en Francia, ejercen un control monopolístico sobre 70% del actual mercado mundial del agua dulce. Suez opera en 130 países y Vivendi en más de 90.

Nuestro texto constitucional en su Artículo 27 refiere que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Pero ¿qué hipótesis normativa se logra cuando el bien jurídico que se tutela es inexistente? El 70% de nuestros ríos y lagos o está en proceso de sequía o se encuentra contaminado. El 40% del agua dulce que ingresa a la ciudad de México se desperdicia por fuga, consecuencia de su deteriorada infraestructura. El 100% del agua pluvial se mezcla con las aguas negras.

Si este análisis lo llevamos a cada una de las entidades federadas, el cuestionamiento sería: ¿en dónde el derecho se contrapone con las políticas públicas? Y si nuestro país se encuentra dentro del bloque poseedor de aguas dulces. La respuesta es no.

Los países “primermundistas” están diseñando la formación de una Organización de Países Exportadores de Agua, entre los que se encontraría Canadá en el lugar central. Las grandes reservas de agua dulce estarían distribuidas por regiones: el agua de Noruega y Austria iría destinada a áreas con escasos recursos hídricos de Eu-

ropa y Oriente Medio, el agua de Brasil se destinaría a otras partes de América Latina, y el agua de Canadá y Alaska se exportaría a regiones de Estados Unidos y México.

El campo

La realidad del campo mexicano se ve reflejada en lo escrito por Rulfo, en *El llano en llamas*, "...así nos han dado esta tierra. Y en este comal acalorado quieren que sembremos semillas de algo, para ver si algo retoña y se levanta. Pero nada se levantará de aquí..."

Pero el propio Rulfo nos da la respuesta al afirmar: "...servirá de algo. Aunque sea para correr yeguas..."

La revisión de las políticas de Estado hacia el campo debe encontrar sus raíces en su reconversión, es decir, en formular su desarrollo a partir de la vocación de la tierra. Si bien es cierto que tenemos grandes extensiones de zonas áridas o de agostadero, también lo es que debemos voltear a la reconversión productiva. Las dos afirmaciones de Rulfo.

El desánimo de las nuevas generaciones en la producción obedece a varios componentes, que de suyo hacen nugatoria cualquier posibilidad de arraigo. En principio, la falta de rentabilidad, la ausencia crediticia o financiera y el rezago tecnológico.

Las manos productivas ven a menudo una solución en la emigración. Las fuentes económicas alimentan esa percepción. Sin embargo, nuestra economía no puede, no debe seguir sosteniéndose de factores externos. La fragilidad de los mismos pone en riesgo el todo.

La certeza jurídica es el eslabón para continuar con el siguiente nivel del desarrollo en el campo. Herencia que agradeceremos para seguir con lo que hoy nos hemos fijado como derrotero.

Estos son algunos de los muchos tópicos que el Estado mexicano tiene como asignaturas pendientes.

Así, Estado de bienestar, Estado asistencialista, Estado de justicia o Estado social de derecho convergen en la satisfacción de necesidades individuales y colectivas.

Lo que no podemos perder de vista es el cumplimiento de las obligaciones estatales; las que se identifican como una regla social obligatoria establecida con carácter permanente a través de la ley.

El Estado de derecho garantiza la organización del Estado, sus reglas fundamentales, su forma de gobierno, la atribución de las facultades políticas, sus límites y relaciones, siempre en el equilibrio a través de su distribución. Quien ofrezca lo contrario, quien violente la ley atenta con el espíritu social, pero sobre todo, atenta con siglos de historia y de debate social.

Bibliografía

- Crozier, M. y S.P. Huntington. *La crisis de la democracia*. Milán, 1977.
- Duguit, León. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. Editorial F. Beltrán. Madrid, 1920.
- Habermas, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, 1975.
- Kelsen, Hans. *¿Qué es justicia?*, 2ª edición. Ariel. España, 1992.
- Reyes Heróles, Federico. *Entre las bestias y los dioses*. Océano. México, 2004.
- Robles Berlanga, Héctor y Luciano Concheiro Bohórquez. *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*. 1ª edición. UAM-CDI. México, 2004.
- Rose, R. *What is governing?*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1978.
- Rulfo, Juan. *El llano en llamas*. 4ª edición. Anagrama. México, 2003.
- Schmidt, Samuel. *Los grandes problemas nacionales*. 1ª edición. Editorial Nuevo Siglo Aguilar. México, 2003.