

LA POBREZA Y LOS DERECHOS SOCIALES*

SUMARIO: I. *Algunas reflexiones acerca de la pobreza.* II. *Los derechos humanos (individuales y sociales).* III. *La planeación democrática y la pobreza.* IV. *Consideraciones finales.*

I. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA POBREZA

Al buscar bibliografía sobre el tema "La pobreza" encontré el libro escrito por una mujer, Gertrude Himmelfarb, titulado "La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial".¹

Al principio del libro, la autora considera que "Habla muy bien de la historia de la moderna Inglaterra el que el siglo XVIII *tory* y el siglo XX socialista estuvieran de acuerdo en esto, aunque no lo estuvieran en otras cosas: que la situación de los pobres es la 'piedra de toque' de una civilización, de una nación, de una filosofía".²

La autora hace un excelente repaso de escritores ingleses de los siglos XVIII y XIX quienes se preocuparon por el tema de la pobreza, señalando que uno de los cronistas importantes de esta época, William Maitland, en 1739, incluyó en su *History of London*, una lista detallada de escuelas, hospitales, asilos y sociedades de beneficencia lo que permitía darse cuenta de la grandeza de la metrópoli, lo que se consideraba natural como consecuencia de su preponderancia comercial. "Así como la opulencia y la riqueza son resultado del comercio, también son efecto suyo la enseñanza, la construcción de hospitales y la caridad". Les recordó a sus lectores que mientras los ingleses estaban recolectando grandes cantidades de dinero para ayudar a sus pobres, los extranjeros, por no tener ordenamientos legales

* Este trabajo es una versión ampliada de la ponencia presentada en el Seminario "Constitución y Mujer", organizado por la Federación Mexicana de Universitarias, en Querétaro, del 24 al 26 de octubre de 1996.

1 Himmelfarb, Gertrude, *La idea de pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*, trad. de Carlos Valdés, México, FCE, 1988.

2 *Idem*, p. 11.

para sus pobres, los dejaban que "se murieran de hambre a discreción de los ricos".³

La "idea de la pobreza" se puede extraer del ambiente social, de la conducta de la gente, de sus escritos, de la legislación, de sus debates, de los movimientos populares, de los tratados económicos y religiosos, de las novelas.⁴ La autora analiza, entre muchas otras obras *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith y el *Ensayo sobre la población* de Thomas Robert Malthus, así como también, al tratar acerca de las "Leyes de los pobres" en Inglaterra, nos remite a una obra de Alexis de Tocqueville, *Memoir on Pauperism*, quien señala que "los pobres ingleses parecen casi ricos en comparación con los pobres franceses; y los últimos son considerados de igual manera por los pobres españoles".⁵

Regresemos en el tiempo y en el espacio al siglo XVI y a México, entonces Nueva España, donde encontramos a don Vasco de Quiroga, oidor de la Segunda Audiencia de estas tierras, como ejemplo de un gran ser humano que al llegar a estas tierras entregó su vida y sus bienes en favor de los pobres.⁶

Don Vasco de Quiroga cuando llega a Nueva España, muy pronto se da cuenta de la miseria en que vivían los indios, y considera que no es posible mantener a los aborígenes en un estado perpetuo de *ad misericordiam*, "si son hombres capaces de llegar a hacerse bastantes, para usar la expresión del propio don Vasco".⁷

Por el mes de agosto de 1531, al año y medio de su llegada, propone al Consejo de Indias la fundación de nuevos pueblos indígenas dotados de terreno y organización social adecuados. Un año después compra estancias para acrecentar el pueblo-hospital de Santa Fe.

³ Citado por Himmelfarb, Gertrude, *op. cit.*, p. 47, quien remite a Maitland, William, *The History of London from Its Foundations by the Romans to the Present Time*, Londres, 1739, pp. 635 y 800.

⁴ Himmelfarb, Gertrude, *op. cit.*, p. 19.

⁵ Citado por Himmelfarb, Gertrude, *op. cit.*, p. 175, quien remite a *Tocqueville and Beaumont on Social Reform*, comp. Seymour Drescher, Nueva York, 1968, p. 2.

⁶ Rafael Aguayo Spencer señala que hubo un hombre que influyó en la vida de Vasco de Quiroga, que fue fray Hernando de Talavera, antiguo confesor de Isabel la Católica y primer arzobispo de Granada. Fray Hernando organizó su Iglesia buscando métodos para atraerse a los vencidos, es decir, a los moros; para tal efecto, después de los sesenta años aprende el árabe, manda imprimir catecismos, gramáticas y vocabularios en ese idioma, les da medios para trabajar en sus oficios, "con su propia vida muestra a todos la fecundidad inverosímil de la pobreza alegre y voluntariamente aceptada". Véase Aguayo Spencer, Rafael, *Don Vasco de Quiroga. Antología*, edición, liminar y notas de José Luis Soberanes F., México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 24.

⁷ Aguayo Spencer, Rafael, *op. cit.*, p. 32.

Cabe señalar que el concepto de hospital, aplicado a pueblos y ciudades, señala Aguayo Spencer, obliga a meditar en una idea del hombre, entendido como huésped del mundo y de sus semejantes. Nada tiene que ver con enfermería, si se quiere, estos organismos sociales son hospitales porque en ellos se albergan personas que padecen el mismo mal de la transitoriedad. Esta idea de transitoriedad da origen al particular don de percepción de la solidaridad humana de don Vasco de Quiroga.⁸

De 1532 a 1536 don Vasco de Quiroga compra predios rústicos para el Hospital. Conforme va adquiriendo las fincas, se comenzaron las construcciones. Edificaron, en primer lugar, una vivienda sencilla, con techo de paja, en Cuajimalpa; posteriormente construyeron un edificio más grande en Santa Fe, al cual don Vasco le llamaba 'familia', que consistía en diez casitas alrededor de un patio con una sola salida. Después se levantaron dos 'familias' más, con quince unidades cada una. Luego, construyeron una cocina grande para dar de comer a los pasajeros que se quisieran hospedar ahí. Después se edificó una iglesia con cuatro celdas para frailes y otra iglesia más, cerca de las viviendas, para que oyeran misa los habitantes del lugar.⁹

Es importante señalar que en su juicio de residencia señala lo que gastó en Santa Fe hasta el año de 1536, lo que equivalía a la totalidad de su salario de cuatro años, por lo que estaba muy pobre y apenas tenía para comer, pues lo que ganaba lo invertía en la obra.¹⁰ Esto demuestra su vocación de servicio y amor al prójimo que deberíamos imitar.

II. LOS DERECHOS HUMANOS (INDIVIDUALES Y SOCIALES)

La célebre Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano data del 26 de agosto de 1789, que es la expresión de la conquista de la lucha del hombre (de la burguesía) en contra del absolutismo del siglo XVIII.¹¹

Cabe señalar que la idea de una Declaración de derechos no era nueva y no sorprendía a nadie en Francia, como lo indica la doctora

⁸ *Idem*, pp. 36-37.

⁹ *Idem*, pp. 33-34.

¹⁰ *Idem*, pp. 34-35.

¹¹ Véase Lions, Monique, "Los grandes principios de 1789 en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano", *Bicentenario de la Revolución francesa*, México, UNAM, 1991, p. 149.

Monique Lions, ya que Benjamín Franklin había impulsado la difusión de las declaraciones de las constituciones de varios estados norteamericanos y principalmente la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 4 de julio de 1776.¹²

Los derechos proclamados en la Declaración francesa antes señalada, nos recuerda la doctora Lions, son "naturales"; por tanto, no dependen de ninguna autoridad social o política, y deben limitar al Estado en beneficio de todos los individuos. Asimismo, una de las críticas que se le hizo a esta Declaración es que no protegía a todas las clases sociales de la nación y no tomaban en cuenta los problemas económicos y sociales.¹³

Además, continúa la doctora Lions, la Declaración establece dos series de disposiciones. Por una parte enumera los derechos "naturales e imprescriptibles" del hombre y del ciudadano, y, por otra, se refiere a los derechos de la nación ya que formula varios principios de organización política, es decir, los fundamentos del nuevo derecho público.¹⁴

Hubo otras declaraciones posteriores y así para el doctor Jorge Carpizo en la declaración francesa de 21 de junio de 1793 dos artículos le parecen de especial interés: el 23 y el 33. En el artículo 23 se establece que "La garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y conservación de su derecho. Esta garantía se apoya en la soberanía nacional". Considera el doctor Carpizo que este artículo es un precedente de las declaraciones sociales, ya que se refiere a que cada hombre goce de todos sus derechos, y lo impone como una obligación social, y como en esta declaración se estableció que el fin de la sociedad es la felicidad común, por tanto, se entiende que ningún hombre es feliz ni libre si es explotado y no se reconoce su dignidad.¹⁵ El artículo 33 contempla la resistencia a la opresión como un derecho del hombre.¹⁶

¹² *Ibid.*

¹³ Lions, Monique, *op. cit.*, p. 148.

¹⁴ Los derechos del hombre están enumerados en diez artículos que son: 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 13 y 17, que se refieren a la igualdad, libertad, la propiedad, la resistencia a la opresión. Por otro lado, los derechos de la nación se encuentran en los artículos 3, 5, 6, 12, 13, 14, 15 y 16 que formulan los cuatro principios esenciales de organización política que fundamentan el derecho público moderno: soberanía nacional, reino de la ley o principio de legalidad, separación de poderes y participación activa del ciudadano. Véase Lions, Monique, *op. cit.* pp. 152-155.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 144.

¹⁶ Señala Jorge Carpizo (*op. cit.*, p. 144) que el artículo 33 expresó: "La resistencia a la opresión es la consecuencia de los derechos del hombre", y es "el más sagrado

Posteriormente, con la Revolución Industrial se pone de manifiesto la ineficacia de las concepciones liberales clásicas, es decir, la libertad pertenecía a todos los hombres, pero no todos podían hacer uso de su libertad. La libertad de trabajo propició la explotación de los trabajadores y como consecuencia apareció la miseria social y el desamparo total de los obreros.¹⁷ La concepción individualista de la vida social, que se reafirmó en la Edad moderna, hizo del hombre un ser aislado de sus semejantes [...]; en ese ambiente no podía florecer la idea de la solidaridad y de la previsión sociales.¹⁸ Las corrientes socialistas, en especial de Marx y Engels, y las doctrinas de la Iglesia católica a través del Papa León XIII en su Encíclica *Rerum Novarum*, levantaron sus voces en contra de este sistema de explotación.¹⁹

Es hasta 1917 en la Constitución mexicana firmada en esta ciudad de Querétaro, cuando se plasma a nivel constitucional la declaración de los derechos sociales en sus artículos 27 y 123.²⁰ Resulta obvio destacar, nos dice don Alfonso Noriega, que al formular los artículos 27 y 123 los constituyentes tuvieron la intención de declarar los derechos que correspondían a los campesinos y a los obreros.²¹

Don Emilio O. Rabasa, en su reciente libro, considera que los artículos 3o., 5o., 24, 27, 28, 123 y 130 pertenecen al contenido social de la Constitución mexicana de 1917.²² Otra declaración posterior de derechos sociales es la que se incluyó en la Constitución de Weimar de 1919. Además de las originales garantías sociales contenidas en los artículos 27 y 123 constitucionales, el maestro Santiago

de los derechos y el más indispensable de los deberes" cuando se violan los derechos del pueblo. Este precepto establece como derecho y deber el que el hombre vigile que sus derechos sean cumplidos; si éstos no se cumplieren, se tiene el deber de destruir la situación tiránica que oprime al individuo.

17 Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales: creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988, p. 71.

18 Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 4a. ed. actualizada por Urbano Farías, México, Porrúa, 1986, t. II, p. 7.

19 Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, p. 71.

20 Para este mismo autor, la declaración de los derechos sociales es una de las especies dentro de los derechos humanos y tiene una historia reciente, ya que era imposible pensar que en 1789 se limitara la economía. El pensamiento prevaletante en esa época era dejar que las fuerzas económicas de desarrollaran libremente, de ahí la famosa frase, "Dejar hacer, dejar pasar". Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 145.

21 Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, pp. 75-76. También señala este autor que "los derechos consagrados en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, así como su sentido general-programático [...] son la realización institucional jurídico-constitucional de las creencias y aspiraciones de la Revolución mexicana de 1910" en pp. 89-90.

22 Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, p. 97.

Barajas comenta que el Constituyente mexicano ha establecido nuevas garantías sociales como las contenidas en los artículos siguientes: el 3o. que se refiere a la educación; el 4o., en cuanto a la familia, la salud y la vivienda; los artículos 6o. y 7o. que contienen la garantía de libertad de expresión; y el 25 que contempla al sector social dentro del marco de la planeación del desarrollo nacional.²³

A nivel internacional existen diversos instrumentos relativos a los derechos humanos, entre ellos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948;²⁴ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que fue proclamada casi simultáneamente por los Estados del Continente;²⁵ la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979;²⁶ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966;²⁷ el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, del mismo año;²⁸ la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como "Pacto de San José de Costa Rica" de 1969.²⁹

23 Barajas Montes de Oca, Santiago, "Las garantías sociales", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 22-32.

24 El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, establece que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente para la alimentación, el vestido, el alojamiento, los servicios médicos y para los servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez o, en otros casos, de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad".

25 Gross Espiell, Héctor, "Universalismo y regionalismo en la protección de los derechos humanos", *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981 (mesas redondas de 1o. y 8 de abril), pp. 15-16.

26 Véase Lavallo Urbina, María, "Las Convenciones sobre la igualdad de derechos a la mujer y el derecho mexicano", *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, *op. cit.*, pp. 47-58.

27 Véase "Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los pactos y convenciones internacionales que promueven la protección de los derechos humanos", *idem*, p. 85; Székely, Alberto, "México y los instrumentos de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, p. 210, en especial pp. 326-336.

28 Véase *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, *op. cit.*, p. 86; Martínez Báez, Antonio, "Correlaciones entre la Constitución y los pactos de las Naciones Unidas", *idem*, p. 22, señala que el Senado de la República aprobó los dos pactos internacionales el 18 de diciembre de 1980, con algunas reservas; véase Székely, Alberto, *op. cit.*, p. 217, en especial pp. 337-355.

29 Carpizo, Jorge, "La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana", *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, *op. cit.*, p. 31.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comprende el derecho a la seguridad social, al trabajo remunerado, al descanso y al ocio recreativo; a disfrutar de un nivel de vida adecuado, a la educación y a participar en la vida cultural de la comunidad.³⁰

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece los derechos a la vida, a la seguridad de movimientos y de tránsito; las libertades de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión, de reunión y de asociación; prohíbe la tortura, la esclavitud y cualquier discriminación y garantiza la realización de un proceso legal. Protege los derechos políticos de los ciudadanos y otorga garantías a los niños y a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas.³¹

Cabe consignar aquí el tratamiento distinto, como lo señala A. H. Robertson, entre las dos categorías de derechos, es decir, de los "derechos civiles y políticos" y de los "derechos económicos y sociales". Una gran diferencia es que los derechos civiles y políticos se pueden asegurar de manera inmediata, si hay voluntad política, ya sea a través de una ley o de otra forma; mientras que para que se lleven a cabo los derechos económicos, sociales y culturales se necesita que, en la mayoría de los países, se haya alcanzado previamente un nivel adecuado de desarrollo económico y social.³² En general, continúa Robertson, los derechos civiles y políticos imponen al Estado un deber de abstención, esto quiere decir que el Estado no interferirá en la esfera de acción del individuo que desea ejercer sus derechos tales como la libertad de expresión. En cambio, los derechos económicos y sociales imponen al Estado una obligación de tomar medidas positivas para asegurar su ejercicio efectivo, como, por ejemplo, el derecho a la seguridad social.³³

Son muchos los derechos todavía que se plasman como simples expresiones de ideales, considera el maestro Víctor M. Martínez Bullé Goyri, y que no cuentan con mecanismos efectivos de garantía. Esto acontece generalmente con los derechos llamados "de la segunda

30 Véase *supra* nota 28.

31 Véase *supra* nota 29.

32 Véase Robertson, A. H., "Pactos y protocolo opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre derechos humanos: Estudio comparativo", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, *op. cit.*, p. 150.

33 *Ibid.*

generación", es decir, los de contenido económico y social, y más aún con los de la tercera generación o de solidaridad.³⁴

Al respecto, el doctor Fix-Zamudio hace los siguientes comentarios acerca de que hay un pensamiento común a los revolucionarios franceses con un propósito un tanto romántico de establecer los derechos más esenciales de la persona humana en el texto de un documento constitucional para que los conocieran y los obedecieran las autoridades. Esos hombres idealistas y un tanto ingenuos creyeron que al precisar los derechos naturales del hombre considerados como los más importantes para su dignidad y elevándolos a la categoría de normas constitucionales, los iban a dar a conocer a gobernantes y gobernados, y por tanto, asegurar su eficacia y respeto por todos los miembros de la sociedad, y de manera especial por las autoridades.³⁵

Otra distinción que podemos señalar aquí también, es aquélla que se refiere a la diferencia entre "garantías individuales" con el significado de los "derechos del hombre" consagrados expresa o implícitamente en la Constitución, ya que, como lo indica el doctor Héctor Fix-Zamudio, este concepto restringido y tradicional ha sido sustituido por el de los derechos fundamentales de la persona humana, o derechos humanos, entendidos tanto en su sentido individual como social. Además, la idea de "garantía constitucional" ha evolucionado por lo que comprende actualmente la protección procesal de los derechos humanos y, en general, de toda disposición de la Carta fundamental.³⁶

Por su parte, Bidart Campos hace referencia a una categoría de derechos como los derechos "imposibles". Con esto se refiere a la "imposibilidad" del disfrute de muchos derechos para muchos hombres por diversas razones, ya sean los condicionamientos del régimen político, su disfuncionalidad, etcétera, entre los que se cuentan principalmente varios de tipo social, económico, cultural, "aunque acaso sean sólo derechos por analogado" (a la vivienda, al trabajo, a la

³⁴ Martínez Bulle Goyri, Víctor M., "La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 (su contenido)", *Bicentenario de la revolución francesa*, México, UNAM, 1991, p. 180; véase también Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989, pp. 195-201.

³⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 55-56.

³⁶ *Idem*, p. 60. En este sentido nos adherimos al comentario del maestro Castro: "Pero si la Constitución de 1917 crea los derechos sociales [...] en cambio, no moderniza la garantía de ellos". Véase Castro, Juventino V., prólogo al libro de Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 14.

alimentación, a la salud, a la educación, a la seguridad social, a un medio ambiente sano).³⁷

III. LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA POBREZA

La pobreza, de acuerdo con el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, implica "la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas".³⁸ Las necesidades básicas, según el documento técnico del Proyecto antes señalado, son: la alimentación, la salud, vivienda, educación básica, cultura, recreación, vestido, transporte público, comunicaciones básicas.³⁹

A nivel de los informes rendidos por organismos internacionales, Ravi Kanbur considera que después de la "década del ajuste" de los años 80, parece que la atención se está dando más hacia los aspectos del desarrollo a más largo plazo, de manera especial hacia el alivio de la pobreza. En 1990 se publicaron dos informes importantes sobre la pobreza: el "Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1990: Pobreza", del Banco Mundial, y el "Informe sobre el Desarrollo Humano. 1990", del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.⁴⁰

La pobreza es, en principio, un problema económico. El Estado liberal se abstuvo de intervenir en la economía, de ahí la famosa

³⁷ Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, p. 343.

³⁸ Citado por Hernández Laos, Enrique, "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México (1963-1988)", *Investigación Económica*, México, D. F., núm. 191, enero-marzo de 1990, p. 265.

³⁹ *Idem*, pp. 265-266. Aquí se refiere a dichas necesidades: a) Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la salud, lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública) y los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal como prevención y los medicamentos como curación; c) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, y materiales apropiados que aseguren su protección y su privacidad, y que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y energía, así como con el equipo y mobiliario básico; d) educación básica; e) acceso a servicios básicos de información, recreación y cultura; f) vestido y calzado; g) transporte público, y h) comunicaciones básicas como el correo y acceso al teléfono. Igualmente, el ser humano necesita seguridad de que podrá tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida y en cualesquiera circunstancias, para lo cual requiere de un empleo o fuente de ingresos, que le permitan obtenerlos; así como sistemas de seguridad social que tiendan a proporcionar esta seguridad.

⁴⁰ Kanbur, Ravi, "Pobreza y desarrollo: El informe sobre el desarrollo humano y El informe sobre el desarrollo mundial, 1990", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 18, 1990, p. 203.

frase: "Dejar hacer, dejar pasar", provocando grandes desigualdades sociales y crisis económicas. Se considera que a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el Estado empieza a intervenir en la economía para corregir las disfuncionalidades en la actividad económica, por lo que se empieza a hablar del Estado intervencionista, Estado de bienestar, Estado social de derecho.⁴¹

Para Julio Boltvinik la lucha contra la pobreza en nuestro país "debe enfocarse a atacar simultáneamente" la desigual distribución de la riqueza y del ingreso y, en general, contra la desigualdad social en todas sus manifestaciones. Sin embargo, este fenómeno es resultado de derechos sociales no respetados, se ha otorgado absoluta prioridad al pago de la deuda externa respecto del pago de la deuda social.⁴² Por lo que se refiere a la rectoría del Estado mexicano en materia económica, considera la maestra Fanny Pineda que los artículos 27, 28, 29, 31, fracción IV, 65, 73 y 131 constitucionales contenían, ya fuera de manera explícita o implícita, disposiciones que autorizaban al Estado su intervención y dirección de la vida económica y la planeación,⁴³ antes de la reforma a la Constitución mexicana en 1983.

Las reformas constitucionales de 1983 a los artículos 25, 26 y 73 fracción, XXIX-D⁴⁴ otorgan al Estado mexicano atribuciones en materia económica, entre ellas la planeación, que como establece el artículo 26, la planeación será democrática y habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.⁴⁵

La legislación mexicana, destaca el doctor José Luis Soberanes Fernández, "no muestra una clara tendencia a la lucha contra la pobreza

41 Para el doctor Héctor Fix-Zamudio el Estado social de derecho se caracteriza como "una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social". Véase Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución mexicana", *La Constitución mexicana, rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 84.

42 Boltvinik, Julio, "10 tesis sobre la pobreza en México", véase Herrera, Pía, "Erróneo pensar que se superará la pobreza sin reducir los privilegios de las minorías", *Gaceta*, UNAM, 17 de octubre de 1996, p. 18.

43 Pineda, Fanny, "El derecho económico: ¿derecho del desarrollo?", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIX, núm. 55, enero-abril de 1986, pp. 86-87.

44 El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma varios artículos constitucionales, entre ellos, los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D.

45 El 5 de enero de 1983 se expidió la Ley de Planeación que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. En la nueva Ley se establecen los lineamientos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

[...] En efecto, si entendemos al derecho no sólo como norma legal, sino como un conjunto de principios, instituciones, procedimientos y mecanismos que tienen un fin determinado [...] vemos que la pobreza ha sido abordada por el derecho como: 1) objeto de la función asistencial; 2) fuente de instituciones de seguridad social; 3) fuente de creación de marcos de excepción en ciertas instituciones".⁴⁶

En materia de planeación, en el sexenio pasado, el Programa Nacional de Solidaridad tuvo como objetivo el de emprender acciones para combatir los bajos niveles de vida.⁴⁷

En el presente sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴⁸ (PND) se refiere en su capítulo 4. al "Desarrollo social". En la primera parte de este capítulo se habla de la aspiración por la justicia social, señalando que el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad entre los diferentes estratos de la población. En la parte del diagnóstico se considera que el problema social de atención más urgente es la pobreza extrema, indicando que son cerca de catorce millones de mexicanos quienes no pueden satisfacer sus necesidades más elementales. Dentro de una de las líneas de acción de esta política, se prevé incidir en la circularidad entre pobreza y rezago democrático, para lo cual se otorgarán becas, preferiblemente a mujeres, para que participen en programas estratégicos de educación y capacitación que propicien el cambio demográfico.

Otro propósito que se señala en el PND es el de "promover un conjunto de programas y acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos",⁴⁹ entre otros.

El PND establece una estrategia específica para privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social en donde se propone proporcionar servicios básicos a la población y

46 Soberanes Fernández, José Luis, "Introducción", *Leyes y pobreza*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993, pp. 19-20.

47 Véase el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1988; También véase: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1990.

48 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995.

49 *Idem*, p. 58.

también promover su participación en actividades que aumenten su productividad y sus ingresos. Las líneas de acción para la política de combate a la pobreza serán la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y producción. Las acciones serán, principalmente, en materia de educación, salud, alimentación y vivienda.

De este PND derivan una serie de programas sectoriales que hacen referencia, de alguna manera, al tema de la pobreza y al de mejorar la condición de la mujer, dentro de los cuales podemos destacar: el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000,⁵⁰ el Programa de Vivienda 1995-2000⁵¹ y el Programa Nacional de Población 1995-2000,⁵² entre otros.

Para el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, la pobreza es la forma extrema de exclusión de los individuos y las familias de los procesos productivos, de la integración social y del acceso a múltiples bienes, servicios y oportunidades. La pobreza es una condición que, además de la injusticia social que representa, tiene un elevado costo para el país, pues impide elevar la productividad, bloquea el crecimiento económico y es una fuente latente que amenaza la paz, la estabilidad y compromete la democracia.

Este Programa Nacional de la Mujer contiene un rubro específico, el número 5, denominado "La carga de la pobreza para la mujer". Aquí se señala que en México la pobreza está asociada con marcadas desigualdades en la distribución de la riqueza, así como el acceso a las oportunidades y frutos del progreso está socialmente diferenciado. Se considera que los hogares monoparentales (unidades con sólo uno de los progenitores e hijos solteros) dirigidos por mujeres, son usualmente más pobres que los conyugales; sin embargo, reconoce que no todos los hogares monoparentales con jefatura femenina son pobres.

Al referirse a las mujeres rurales, tradicionalmente ellas han tenido a su cargo las tareas domésticas, incluida la responsabilidad de alimentar, cuidar y proteger a los hijos, en ocasiones sin el apoyo del esposo (cuando éste es migrante o se encuentra separado de ella). Además, realizan gran parte de los trabajos fatigosos, como por ejemplo, la recolección de leña, acarreo de agua, cuidado de ganado y participación en las labores agrícolas, entre otros.

50 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de agosto de 1996.

51 *Idem*, 3 de junio de 1996.

52 *Idem*, 7 de agosto de 1995.

En el hogar, las mujeres del medio rural, con la disminución del ingreso familiar, implica para ellas un incremento de la carga doméstica, además del aumento del trabajo agropecuario familiar no remunerado que desempeña y la búsqueda de trabajo retribuido.

La mujer indígena comparte con la población rural la falta de acceso a los servicios de bienes, aunque su situación de rezago es aún más difícil. Una de cada cinco mujeres habla únicamente su lengua natal. Además de las labores domésticas, fabrican productos artesanales, sin embargo dicha producción se ha visto afectada por su limitado acceso al crédito y la falta de canales de distribución y venta de los productos, por lo que muchas de ellas llegan a abandonar sus comunidades.⁵³

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Desarrollo Social, en su artículo 32, en la fracción I, la facultad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; y, en la fracción II, la facultad de coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales. A principios de este año se publicó un Acuerdo del Secretario de Desarrollo Social en materia de superación de la pobreza.⁵⁴

En días pasados, algunos periódicos publicaron las críticas acerca del programa que aplicará la Secretaría de Desarrollo Social para combatir la pobreza a nivel nacional.⁵⁵ Sin embargo, el Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez sostiene que el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE) no fracasó y antes de fin de año se instrumentará en 10 estados con una cobertura inicial de 500 mil familias.⁵⁶ Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997 mantendrá al gasto social como la más alta prioridad y

⁵³ *Idem*, p. 18.

⁵⁴ *Idem*, 5 de enero de 1996. Acuerdo mediante el cual se determina la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal de 1996.

⁵⁵ Juárez, Miguel Ángel, "Carece el programa de bases sólidas, señala. Reprueba la Contraloría la tarjeta 'pobremático'", *Reforma*, sábado 19 de octubre de 1996, p. 2A.

⁵⁶ Gómez Flores, Laura, "Se instrumentará en 10 estados, informa. No fracasó el PASE, asegura el secretario de Desarrollo Social", *La Jornada*, martes 22 de octubre de 1996, p. 16.

se tratará de intensificar la lucha contra la pobreza con acciones vinculadas a la educación, salud y nutrición.⁵⁷

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El tema de la pobreza puede estudiarse desde múltiples aspectos: económico, sociológico, jurídico, histórico, filosófico. Un aspecto muy importante es el punto de vista ético de la pobreza. Nos podemos preguntar, ¿qué es más importante, el crecimiento económico por sí solo, o mejorar el nivel de vida de toda la población? o ¿es prioritario el beneficio de una minoría a costa de la mayoría?

Desde el punto de vista jurídico-político, las declaraciones de derechos humanos, individuales y sociales, surgieron como respuesta para la protección de los individuos y de los grupos sociales en contra de los abusos del poder. Se plasmaron en documentos constitucionales, aunque en ocasiones sólo eran meras declaraciones, por lo que se requería de una auténtica defensa jurídica. De ahí la distinción, como ya señalábamos, que hace el doctor Fix-Zamudio entre garantía constitucional y derechos humanos; o, a la que otros autores se refieren, como la diferencia entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos y sociales, por el otro.

En nuestra carta fundamental no aparece el concepto "derecho a la alimentación",⁵⁸ no obstante que México es firmante, a nivel internacional, de los compromisos que incluyen la alimentación como prioridad máxima.⁵⁹

Cabe preguntarse entonces si, como lo hace don Mariano Palacios Alcocer, quien fue gobernador de Querétaro, "¿puede considerarse vigente el pacto social de los mexicanos definido en Querétaro en 1917, cuando gruesos sectores de la población se encuentran empobrecidos y rezagados del desarrollo, sin posibilidades reales de acceso a un piso social básico en materias de alimentación, salud, trabajo, vivienda, educación o ambiente?"⁶⁰

57 Castellanos, Antonio, "Proyecta para ese año un crecimiento de 4 por ciento y un déficit en cuenta corriente inferior a 2 por ciento del PIB. El gasto social, prioridad en el Presupuesto de Egresos 97: SHCP", *La Jornada*, lunes 21 de octubre de 1996, p. 49.

58 Aunque se encuentra de manera implícita en el artículo 4o. constitucional, véase Martínez Bulle Goyri, Víctor M., "Derecho y pobreza", *Leyes y pobreza, op. cit.*, p. 38, y también *supra* nota 35.

59 Palacios Alcocer, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano. Evolución y perspectivas contemporáneas*, México, UNAM, 1995, pp. 208-209.

60 Palacios Alcocer, Mariano, *op. cit.*, p. 13.

El grave problema de nuestra economía es la falta de creación de empleos bien remunerados con lo cual se facilitaría a la gente, ya sea hombre o mujer, el acceso a la educación, los servicios de salud, la vivienda, los alimentos. Se requiere del esfuerzo de todos los mexicanos, de gobernantes y gobernados, para buscar mecanismos, con creatividad, para disminuir la pobreza.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA