

EL ESTADO DE LOS DERECHOS DE LA JUSTICIA SOCIAL*

THE STATUS OF SOCIAL JUSTICE RIGHTS
L'ÉTAT DES DROITS DE LA JUSTICE SOCIALE

Jorge CARPIZO**

RESUMEN: El presente artículo analiza la situación de los derechos de la justicia social y su perspectiva mexicana. Se comienza con un análisis del Estado social desde sus antecedentes históricos generales hasta llegar a las características del pensamiento social en nuestro país durante el siglo XIX; posteriormente se estudia la legislación comparada para conocer y describir las características del Estado Social en diversos países de Europa y América. En el último apartado se desarrolla una definición de “Estado social” y las singularidades alrededor de dicha noción. El autor concluye con una definición que engloba todos los elementos característicos del Estado social en la actualidad.

Palabras clave: Derecho social, justicia social, Estado social, derechos de la justicia social.

ABSTRACT: The article examines the state of the art of social justice and the Mexican perspective about it. It begins with an analysis from the general historical framework social justice up to the features of social ideology in our country during the nineteenth century, subsequently the author analyzes comparative Law to recognize and describe the charac-

* Recibido el 11 de agosto de 2011 y aceptado para su publicación el 15 de agosto de 2011. Agradezco a mi colega Dr. Alfredo Sánchez Castañeda sus acertadas observaciones. Cualquier imprecisión que pueda contener este ensayo es responsabilidad exclusiva del autor. Asimismo, agradezco la colaboración del becario Jesús Eulises González y de mi secretaria la Sra. Isabel Cacho.

** Investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde se desempeñó como director. Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

teristics of social justice in several European and American countries. In the last section the author develops a definition of “Social State” and the singularities around that concept. The author ends with a definition that includes all the distinctive elements of the social State nowadays.

Key Words: Social law, social justice, welfare State, social justice rights.

RÉSUMÉ: Cet article examine la situation des droits de la justice sociale, particulièrement depuis la perspective mexicaine. Il commence avec une analyse de l'Etat social en partant de son contexte historique général jusqu'à arriver aux caractéristiques de la pensée sociale dans notre pays pendant le XIXe siècle ; ensuite on étudie la législation comparée pour connaître et décrire les caractéristiques de l'Etat social dans différents pays de l'Europe et de l'Amérique. Finalement, l'auteur développe une définition de «État social» et les singularités autour de cette notion. L'auteur finit avec une définition qui inclut tous les éléments caractéristiques de l'État social actuel.

Mots-clés: Droit social, justice sociale, État social, droits de la justice sociale.

SUMARIO: I. *La justicia social en las Constituciones.* II. *Los antecedentes del Estado social.* III. *Algunas expresiones del pensamiento social mexicano en el siglo XIX.* IV. *Las legislaciones sociales europeas y la declaración constitucional mexicana.* V. *Cinco décadas de precisiones sobre el Estado social durante el siglo XX.* VI. *Definición de Estado social y las singularidades de éste.*

I. LA JUSTICIA SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES

1 Este ensayo lo pude intitular de diversas maneras, entre otras: derechos sociales, derechos de la segunda generación, derechos de la democracia social, Estado benefactor, Estado de bienestar, Estado de asociaciones, Estado providencia, Estado social-demócrata,¹ Estado de servicios sociales, Estado social, o Estado democrático y social de derecho.

Dichas denominaciones no son sinónimas. Entre ellas existen matices y diferencias, lo que las relaciona es la característica “social” del Estado.

¹ Esta denominación no implica relación alguna con la socialdemocracia como partido; se refiere a un tipo de Estado, lejano al comunista, autoritario o fascista. El Estado social se caracteriza por el bienestar de su población.

No obstante, opté por el título de “El Estado de los derechos de la justicia social”, en virtud de que cuando esos derechos se plasmaron en la Constitución mexicana no se pensaba prioritariamente en una estructura política determinada que se modificaba para dar cabida a reivindicaciones sociales, sino a la imperiosa necesidad de mejorar el nivel de existencia de los contingentes que habían hecho posible el triunfo armado, de aquellos que lucharon en el movimiento social mexicano, en forma primordial los campesinos y los trabajadores, quienes vivían en la miseria o en la pobreza; es decir, la idea que guió al reconocimiento de esos derechos fue la de la justicia social. Desde luego que los constituyentes más lúcidos se percataron de que esa declaración modificaba la naturaleza del Estado para que esos derechos se pudieran realizar.

A casi un siglo de distancia de la promulgación de la Constitución mexicana de 1917 las ideas han evolucionado y se han precisado tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Sin embargo, la noción de justicia social sigue vigente, con un contenido fuerte que no se presta a interpretaciones sino que exige su realización, aunque en México ésta continúa siendo, en buena parte, un ideal, una *lege ferenda*.

En la actualidad la expresión “los derechos de la justicia social” es equivalente a la de *Estado social y democrático de derecho*, como se desprenderá del desarrollo del presente ensayo. Esta última es más técnica, más acorde con la terminología jurídica, pero *justicia social* se corresponde más con las raíces constitucionales de nuestra actual ley fundamental, con lo que expresaron los constituyentes mexicanos de 1916-1917, con los idearios de los diversos planes, proclamas y decretos expedidos durante el movimiento social mexicano.

2. El término de justicia social pervive en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Diversas Constituciones, en sus preámbulos, indican que es una de las finalidades que se persiguen al construir ese orden jurídico. En tal sentido, por ejemplo, se pueden mencionar las Constituciones de la India de 1949, de Colombia de 1991, de Sudáfrica de 1996 y de Venezuela de 1999.

Varias Constituciones en su articulado resaltan la noción de justicia social. Por ejemplo:

Los artículos 170 y 193 de la Constitución de Brasil de 1988 señalan: “El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con

los dictados de la justicia social”, y “El orden social tiene como base primero el trabajo, y como objetivo el bienestar y la justicia social”.

El artículo 299 de la Constitución de Venezuela de 1999 expresa: “El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia...”.

El artículo 9º de la Constitución de Bolivia de 2009 indica los fines y funciones esenciales del Estado, y en su inciso 1 precisa: “Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales”.²

La noción de justicia social no se encuentra en desuso. Es de carácter jurídico y empleada en las Constituciones con perfiles precisos, es la esencia de lo que actualmente suele denominarse Estado social y democrático de derecho, y cuyas características examino más adelante.

La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en especial, de un sentido de equidad.

3. Las características de los derechos de la justicia social o derechos sociales son las mismas que aquellas de los derechos civiles y políticos.

La base y esencia de ambos es la dignidad humana,³ que, en palabras del Tribunal Constitucional peruano, irradia en igual magnitud a toda la gama de los derechos humanos, cuya protección únicamente se puede conseguir a través de la defensa de ellos, en forma conjunta y coordinada.⁴

Es la misma idea que se encuentra en el punto 1.5 de la Declaración y Programa de acción de Viena de 1993, proclamada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos: “Todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso...”.

² Flores, Imer B., “Equidad social”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, México, El Colegio Nacional, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 107-116.

³ García Ramírez, Sergio, “El derecho social”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XV, núm. 59, julio-septiembre de 1965, p. 634.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, exp. núm. 0008-2003-AI/TC, considerando núm. 11, puede consultarse en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/0008-2003-AI.html>.

Los derechos de la justicia social hacen énfasis en la concepción personalista de la dignidad humana, cuyo fin último es la persona misma, la que existe y convive en una comunidad.

Al referirme a derechos de la justicia social o derechos sociales por brevedad, se hace énfasis que ellos persiguen que la libertad y la igualdad de las personas sean una realidad plena, lo cual difícilmente se conseguirá para la gran mayoría de las personas, las más débiles socialmente, a menos que el Estado intervenga garantizando un mínimo digno de nivel de vida o de bienestar a la población, para lo cual aquél necesita superar los impedimentos económicos, sociales y culturales que lo estorban u obstaculizan. En una palabra, los derechos sociales, y así se reconocieron en una primera etapa, persiguen en forma primordial la protección de los sectores más vulnerables desde los aspectos social, cultural y económico, y aunque esta concepción ha evolucionado, como examino en este mismo artículo,⁵ no ha perdido ni disminuido esa perspectiva, sino la ha ampliado de manera fenomenal.

4. A los derechos sociales se les reconoció jurídica y constitucionalmente con posterioridad a los civiles y políticos; fue después de un siglo de la expedición de las primeras declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano.

La persona que no es libre ni goza de igualdad jurídica difícilmente tiene una alimentación, vivienda y protección a la salud suficientes, ni acceso a la educación. Las libertades de expresión o de sufragio no absuelven ni compensan la ignorancia, la insalubridad ni la miseria.⁶

La carencia de libertad y de igualdad de oportunidades condena a la persona a la esclavitud, ya sea la tradicional o la moderna. Esta última representada por la trata de personas, la prostitución forzada, el trabajo forzado y la leva militar o la del crimen organizado. La esclavitud moderna es peor que la antigua. En esta última se cuidaba al “ser-objeto” para que fuera productivo. En la moderna el ser es fácilmente sustituible. De nueva cuenta queda claro que todos los derechos humanos se imbrican para realmente proteger la dignidad de las personas.

⁵ Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2009, pp. 12, 15, 19 y 20; Cascajo Castro, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 214 y 215.

⁶ García Ramírez, Sergio, “Protección jurisdiccional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2003, p. 130.

Las declaraciones de derechos sociales nacieron para asegurar los derechos de grupos sociales desprotegidos. Los derechos sociales no se interesan por las individualidades, conocen de patronos, trabajadores, obreros y empleados, y en general de toda persona o grupo que por sus condiciones materiales o reales se encuentra en situación de vulnerabilidad.⁷ No fueron concesiones gratuitas, fortuitas o benevolentes; al contrario, respondieron a necesidades concretas de acuerdo con cada país, las que sirvieron de ejemplo para otros. Este aspecto habrá de quedar claro en el siguiente inciso. Lo que me interesa en éste es señalar que se afirma que las declaraciones de derechos sociales se anticiparon al nacimiento del Estado social. Respondo, sí y no.

Sí, en cuanto ellas nacieron y el Estado social aún no estaba estructurado, mucho menos como lo concebimos en la actualidad. El Estado social ha tenido una evolución que va del Estado social al Estado social de derecho, para convertirse en el Estado democrático y social de derecho. También las declaraciones de derechos sociales han evolucionado, de derechos de grupos, los más desprotegidos, a una cobertura casi universal y una expansión grande en cuanto al número de derechos que comprende, tanto en los documentos internacionales como en los nacionales.

No, en cuanto esos derechos, para hacerse realidad, necesitaban y necesitan un Estado interventor en la economía, un Estado con recursos para poder hacerse cargo de esas prestaciones sociales. Desde este punto de vista, a partir de las primeras declaraciones de derechos sociales se presupuso, en forma consciente o no, una transformación del Estado, desde luego que entonces era incipiente, pero necesaria, si no las declaraciones hubieran sido únicamente manifestaciones de buena voluntad, sin eficacia alguna.

Es decir, desde el principio las declaraciones de derechos sociales van de la mano del Estado social, ambos se imbrican, uno no puede existir sin el otro. La mejor prueba de esta afirmación se encuentra en la original Constitución mexicana de 1917. Claro está que ambos han evolucionado. El mundo y los países se han transformado profundamente en el último siglo, que en acontecimientos importantes equivale a varios, y en este punto específico se dio una transformación de fondo, ya sea que se exprese que el Estado político evolucionó a uno político-social o que el constitucionalismo político se convirtió en político-social, aunque nunca existen realidades puras.

⁷ Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, México, FCE, 1955, p. 161.

Como ya expresé, y a ello volveré, debe quedar claro que cuando se habla de Estado social, éste presupone como su fundamento la dignidad humana. En consecuencia, no puede existir Estado social si no es democrático, defensor de los derechos humanos y del Estado de derecho.

II. LOS ANTECEDENTES DEL ESTADO SOCIAL

5. Se pueden encontrar antecedentes a la idea del Estado social, algunos tan remotos como en la época romana, tanto en la monarquía como en la república y el imperio. Muy conocida es la frase de *pan y circo*, así como el reparto de dinero a la plebe por parte de gobernantes y políticos como una forma de control político y social, concepción muy diversa a la de la dignidad humana. Reparto de bienes con la finalidad de hacer efectivos esos controles se han manifestado intermitentemente en la historia.

a) Sin embargo, en Roma sí se pueden encontrar algunos *antecedentes*. Quien busca, encuentra. Cito algunos: acontecieron varias *secessio plebis*, como las de 494, 449 y 287, todas a.C., que fueron una especie de huelga al abandonar los plebeyos esa ciudad y paralizarla. Los diferendos entre los plebeyos y los patricios se superaron a través de negociaciones y pactos.

Tiberio Graco, tribuno de la plebe en 134 a.C., expidió leyes para resolver el problema agrario, como el reparto de tierras para los ciudadanos más pobres, esfuerzo que continuó su hermano Cayo. Ambos fueron asesinados.

En diversas ocasiones se regularon algunos precios máximos y mínimos, como en un decreto del emperador Marco Aurelio.

En la Roma imperial, bienes de interés primordial para la economía pública constituían monopolios del Estado, tales como las salinas, la explotación de los minerales, especialmente el oro, aunque se podían concesionar. El Estado era propietario de grandes terrenos de explotación agropecuaria, y se preocupaba de que el cereal no fuera a faltar aunque lo tuviera que importar.

b) Los documentos constitucionales provenientes de la Revolución francesa no desconocieron algunos aspectos sociales. Durante la Convención, Robespierre presentó su proyecto de Declaración de Derechos, cuyo punto once señalaba: “La sociedad está obligada a subvenir a la asistencia de todos, procurando trabajo, o medios de subsistencia cuando no puedan trabajar...”.

La confrontación entre los jacobinos y los montañeses exigió una negociación, de la cual resultó el artículo 21⁸ de la Declaración de la Constitución francesa de 1793: “La asistencia pública es un deber sagrado. La sociedad debe dar asistencia a los ciudadanos infortunados, ya sea al procurarles un trabajo o al asegurarles los medios de existencia a quienes son incapaces de trabajar”.

El artículo siguiente, el 22, estableció la educación como un derecho social. Su redacción es válida en buena parte aun en nuestros días: “La educación es una necesidad para todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública, y poner la educación al alcance de todos los ciudadanos”. Sólo le faltó que la educación pública debe ser gratuita.

Esa Constitución, aunque no entró en vigor, muestra que en la cima del individualismo existían fuertes sentimientos sociales, tal y como también aconteció en México.

c) Movimientos e inquietudes obreros, que perseguían reivindicaciones laborales, acontecieron en varios países europeos —Francia, Bélgica, Alemania y España— durante las primeras décadas del siglo XIX. Destaco que por la presión de los obreros ingleses, el parlamento reconoció tanto la libertad legal de asociación y, en consecuencia, la de sindicación en 1824, como el cartismo,⁹ movimiento político-social inglés de finales de la década de los años treinta, cuya ala moderada demandaba prestaciones económicas y laborales, y la de izquierda incluso la huelga general. Es probable que a este movimiento se deban normas de contenido social como la “Ley de las diez horas”.

Dicho movimiento envió una primera carta al parlamento con seis peticiones políticas, las que fueron rechazadas. En 1842 remitió una segunda carta con reflexiones sociales sobre la excesiva jornada de trabajo, el deterioro de la salud de los trabajadores, los misérrimos salarios y contra todos los monopolios y privilegios.

Con la finalidad de presionar al parlamento se convocó a una huelga general, la cual fracasó por la división entre las dos mencionadas alas. En 1848, al intentar organizar un mitin enorme, la fuerza pública reprimió al movimiento obrero inglés.¹⁰

⁸ Noriega, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1988, p. 41.

⁹ Cole, G. D. H., *Historia del pensamiento socialista. Los precursores 1789-1850*, México, FCE, 1957, t. I, pp. 144-161.

¹⁰ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1964, t. I, pp. 30 y 31.

d) Los levantamientos revolucionarios de 1848 en varios países europeos, además de los fines políticos persiguieron los sociales, tales como el derecho al trabajo, la libre sindicación y la asistencia a los infortunados en la concepción francesa de 1793. En Francia, el ministro del trabajo Louis Blanc organizó los talleres nacionales para ocupar a los desempleados y estableció el derecho al trabajo como un derecho fundamental. Esos talleres fueron centros de producción de carácter cooperativo asociados con capital privado. En las publicaciones de Blanc apareció la fórmula “Estado de derecho democrático y social”, lo cual respondió a que en ese país el movimiento revolucionario de 1848 fue la respuesta a una grave crisis económica y a un desempleo masivo.¹¹ En febrero y marzo de 1848 se expidieron importantes decretos sociales: un vestigio lejano de juntas de conciliación y arbitraje (*les Conseils de Prud'hommes*), la supresión de los intermediarios, la contratación directa, agencias gratuitas de contratación, jornada de trabajo de diez horas en París y de once en el interior del país, libertad de asociación e indirectamente de huelga, y el establecimiento del sufragio universal.¹² Dicha expresión duró pocos meses.

La Constitución francesa de 1848 dispuso en el artículo 9º que la enseñanza se impartiría bajo la vigilancia del Estado sin excepción alguna y estableció en el artículo 11 la expropiación por causa de utilidad pública mediante justa y previa indemnización; en su artículo 13 señaló, en forma muy importante, que:

La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de trabajo y de industria. La sociedad favorece y fomenta el desarrollo del trabajo por medio de la enseñanza primaria gratuita, la educación profesional, la igualdad de relaciones entre el patrono y el obrero, las instituciones de previsión y de crédito, las instituciones agrícolas, las asociaciones voluntarias y el establecimiento, por el Estado, los departamentos y las comunas, de obras públicas adecuadas para emplear a los desempleados; la sociedad proporciona la asistencia a los niños abandonados, a los enfermos y a los ancianos sin recursos y que no pueden ser socorridos por sus familias.

Luis Napoleón gobernó como presidente al margen de esa Constitución, y durante el segundo imperio que presidió se dictaron y establecieron leyes

¹¹ Abendroth, Wolfgang, Forsthoff, Ernst y Doehring, Karl, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 15 y 16.

¹² Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. I, pp. 32-34.

e instituciones sociales como el derecho de huelga y la organización de los asalariados, así como comedores de beneficencia para los pobres, planes de jubilaciones y seguros para los trabajadores, y un fuerte impulso a la educación pública.

e) No es una casualidad que la gran obra precursora del Estado social, *Historia de los movimientos sociales franceses desde 1789 hasta nuestros días* se publicara dos años después de las convulsiones de 1848, en 1850, por Lorenz von Stein, quien señaló que la fortaleza de un Estado radica en el nivel moral y material de sus habitantes, y tal fortaleza no se presenta en los Estados donde la mayoría de la población vive en miseria económica y biológica. Entonces, la estabilidad del Estado se encuentra amenazada por la revolución social, en cuanto la clase oprimida toma conciencia de su situación al tener acceso a la educación. En consecuencia, la alternativa resulta entre la revolución social o la reforma social. Esta última posibilidad permitiría al Estado corregir los impactos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva.

Así —afirmó el distinguido pensador alemán—, el futuro del Estado se encuentra en la democracia social o en la monarquía social, que se caracterizarán por su finalidad de neutralizar las desigualdades sociales con el apoyo de la población, incluso el de las clases privilegiadas, debido a que entenderán que la reforma social es de su *propio, supremo y bien entendido interés*.

La solución de la cuestión social —afirmó— se encuentra en posibilitar a los trabajadores la adquisición de capital, o sea, en facilitarles las condiciones y medios para el despliegue de su personalidad y para su liberación de la dependencia de los capitalistas. La reforma social no implica la supresión de la existencia y la prosperidad de la clase poseedora, sino el abatimiento de la miseria de la no-poseedora, al permitir el despliegue de sus diversas capacidades en cuanto a fuerza, inteligencia y aplicación.¹³

En estas líneas de pensamiento se encuentra Ferdinand Lasalle,¹⁴ quien junto con Eduard Bernstein¹⁵ son dos de los primeros teóricos —y de los más importantes— de la socialdemocracia clásica.

¹³ Citado por García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. II, pp. 1594, 1649, 1650 y 1663; t. III, pp. 2237-2239.

¹⁴ Giner, Salvador, *Historia del pensamiento social*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 587.

¹⁵ Bernstein, Eduard, *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, México, Siglo XXI Editores, 1992, 324 pp.

f) Las pésimas condiciones sociales de grandes sectores de la población, en especial de los obreros, cuya fuerza crecía a través de sus organizaciones, obligó a los Estados más poderosos de Europa —los más industrializados— a tomar medidas de carácter social en las últimas tres décadas del siglo XIX; no existió la intención de alterar la estructura social, sino la de remediar algunas de las peores condiciones de vida de las clases más desprotegidas. El objetivo último consistía en conseguir la paz política y social que asegurara la continuidad del proceso de industrialización.

En Alemania, el canciller Bismarck estableció en 1869 una legislación laboral que incluyó protecciones a la salud y a la vida de los trabajadores, reglas para las labores de mujeres y niños y la licitud de la huelga, aunque el patrón podía despedir al trabajador huelguista; fue una legislación intervencionista del Estado para proteger tanto a la industria de ese país como a los trabajadores. En 1883 se creó un sistema de seguros sociales ante el éxito de la izquierda y particularmente de la socialdemocracia.¹⁶ Bismarck sostuvo que era “necesario un poco de socialismo para evitar tener socialistas”. Agregó que el Estado debía reconocer su misión de promover positivamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad y particularmente de los más débiles y necesitados, utilizando los medios de los que disponía la colectividad. A partir de su célebre discurso en el *Reichstag*, del 17 de noviembre de 1881, entre 1883 y 1889 se adoptaron leyes sobre los seguros contra enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y vejez.

En Inglaterra, de 1870 a 1914, se consolidó una evolución de la política social con la denominada *birth pangs of Welfarism* y la intensa discusión de hasta dónde dicha política debía abarcar y cómo se iba a financiar. En 1862 se firmó el primer contrato colectivo de trabajo en el sector de la lana, y en la década de los años setenta, tres leyes impulsaron la creación de sindicatos.¹⁷

¹⁶ La legislación social alemana fue una respuesta al avance del socialismo y de alguna manera un combate hacia el mismo socialismo, ya que la ley de 1878 prohibió la formación o continuación de todas las organizaciones que trataran de subvertir al Estado o el orden social. Se trató de una legislación tendiente a desaparecer las organizaciones socialistas, socialdemócratas o comunistas. Las leyes antisocialistas dejaron de regir en 1890; véanse Cole, G. D. H., *Historia del pensamiento socialista. Marxismo y anarquismo 1850-1890*, México, FCE, 1980, t. II, p. 224; Kaufmann, Otto, Kessler, Francis y Köller, Peter A., *Le droit social en Allemagne*, Paris, Lamy, 1991, pp. 12-15.

¹⁷ Bowers, John, *Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 24.

En Francia, en 1884, se abrogó la Ley Chapelier de 1791, que prohibía la libre asociación en cualquier forma. El ministro Waldeck Rousseau fue el responsable de la Ley que llevó su nombre y que legalizó la existencia de los sindicatos. El ministro también impulsó la jornada máxima de trabajo, la regulación del trabajo de las mujeres y los menores, y en forma sobresaliente el contrato colectivo de trabajo.

La industrialización de esos países planteó el problema social en toda su crudeza, y cuando menos a partir de la segunda mitad del siglo XIX los gobiernos se preocuparon por expedir algunas medidas sociales que les permitieran conservar la estabilidad política y social. Las declaraciones de derechos sociales y su mancuerna el Estado social no nacieron de la noche a la mañana, fueron fruto de reivindicaciones y luchas políticas y sociales para ir logrando mejoras sociales. Los instrumentos más importantes en dicha lucha fueron: la pelea por el sufragio universal para influir en las elecciones, y los derechos a formar sindicatos y de huelga.

El pensamiento de von Stein se validó en la realidad. El Estado y las clases privilegiadas tenían dos caminos a escoger: la revolución o la reforma sociales. En el marco y el contexto de las inquietudes de quienes vivían en la miseria, y de los movimientos político-sociales a partir de 1848, era imposible sostener simultáneamente el esquema de industrialización, la explotación despiadada de amplios sectores de la población y la paz política y social.

Entonces, en la segunda mitad del siglo XIX sí existieron medidas de política social, generalmente dispersas, las mínimas y necesarias para calmar el malestar social, sin que se persiguiera un cambio de ruta o de la estructura del Estado liberal-burgués, ya que se consideraba, como actualmente lo hacen grandes intereses y sus intelectuales, que las fuerzas del mercado resolverían los desequilibrios y que mientras menos interviniera el Estado en los aspectos económicos y sociales era mejor. Se aceptaba con resignación que el Estado se viera obligado a adoptar algunas medidas sociales para preservar la paz política y social, pero sólo las indispensables.

III. ALGUNAS EXPRESIONES DEL PENSAMIENTO SOCIAL MEXICANO EN EL SIGLO XIX

6. La primera declaración constitucional de derechos de la justicia social o derechos sociales se plasmó en la Constitución mexicana de 1917, la cual

no nació de unos días para los otros, sino que es producto de todo un largo proceso, así como de los principales debates del Constituyente de Querétaro de 1916-1917.

No obstante, la idea social tiene presencia en México desde Morelos con los Sentimientos de la Nación. Otro antecedente importante se encuentra en el pensamiento de Francisco Severo Maldonado, quien en la segunda década del siglo XIX señaló los graves problemas de México, entre ellos el social, sobresaliendo el de la tierra, y la miseria de los campesinos e indígenas; propuso el cooperativismo en el agro y la educación elemental laica, a pesar de que era sacerdote.

Ahora sólo quiero puntualizar que la cuestión social tuvo un momento grandioso en nuestro país en los debates y las propuestas del Congreso Constituyente de 1856-1857 por parte de la corriente a la que se ha denominado *liberalismo social*, que implicaba e implica, dentro del contexto mexicano, la conjunción de la libertad y la justicia social.¹⁸

Ponciano Arriaga, a nombre de la Comisión de Constitución de ese Congreso Constituyente, leyó un dictamen que él escribió y constituyó una especie de exposición de motivos del proyecto de Constitución, en la sesión del 16 de junio de 1856. Dicha Asamblea escuchó:

¿Debía [la Comisión] proponer una constitución puramente política, sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes?

...

¿La constitución, en una palabra, debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar el estado social? Problema difícil y terrible que más de una vez nos ha puesto en la dolorosa alternativa, o de reducirnos a escribir un pliego de papel más con el nombre de constitución, pero sin vida, sin raíz ni cimiento, o de acometer y herir de frente intereses o abusos envejecidos, consolidados por el transcurso del tiempo, fortificados por la rutina y en posesión, a título de derechos legales, de todo el poder y toda la fuerza que da una larga costumbre, por mala que ella sea.

...

¹⁸ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, selección y notas de Adolfo Castañón y Otto Granados Roldán, México, FCE, 1985, p. 164.

Es justicia decir que algunas de las [propuestas] que tenían por objeto introducir importantes reformas en el orden social fueron aceptadas por la mayoría [de la Comisión] y figuran como partes del proyecto [de Constitución] que se somete a la deliberación del Congreso; pero en general fueron desechadas todas las conducentes a definir y fijar el derecho de propiedad, a procurar de un modo indirecto la división de los inmensos terrenos que se encuentran hoy acumulados en poder de muy pocos poseedores, a corregir los infinitos abusos que se han introducido y se practican todos los días invocando aquel sagrado e inviolable derecho y a poner en actividad y movimiento la riqueza territorial y agrícola del país, estancada y reducida a monopolios insostenibles, mientras que tantos pueblos y ciudadanos laboriosos están condenados a ser meros instrumentos pasivos de producción en provecho exclusivo del capitalista sin que ellos gocen ni disfruten más que una parte muy ínfima del fruto de su trabajo, o a vivir en la ociosidad o en la impotencia porque carecen de capital y medios para ejercer su industria.

...

Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho en favor de los ciudadanos pobres y trabajadores... son tristes máquinas de producción para el provecho y ganancia de los gruesos capitalistas. Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la República, miembros de una misma familia...¹⁹

El propio Arriaga, el 23 de junio de ese año, presentó un voto particular sobre el derecho de propiedad, del cual fue un decidido partidario; el problema agrario era el más grave del país, en virtud de que unas cuantas personas acaparaban casi todas las tierras. Asentó:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

...

¹⁹ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 307, 312, 313 y 318.

La Constitución debiera ser la ley de *la tierra*; pero no se constituye ni se examina el estado de *la tierra*.

...

¿Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos del hombre, y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la nación, en peores condiciones que los ilotas y los parias?

...

La sociedad, pues, no está basada sobre la propiedad bien entendida. La sociedad está basada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría. ¿Esta máxima es justa? ¿La sociedad debe continuar establecida sobre la misma base que limita el derecho de la propiedad del suelo a una minoría?

...

Arriaga, al terminar su exposición escrita, realizó propuestas concretas que respetaban la propiedad privada, pero en el campo ésta debía tener una extensión máxima, aunque señalaba excepciones. La tierra se declara, confirma y perfecciona por medio del trabajo y la producción, sentenció.²⁰

Ignacio Ramírez, en la sesión del 7 de junio de 1856, al discutirse el proyecto en lo general, coincidió plenamente con la exposición de Arriaga: la Constitución debía ocuparse de las graves cuestiones sociales que afligían a grandes sectores de los mexicanos. Expuso:

El proyecto de constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra soberanía revela en sus autores un estudio, no despreciable, de los sistemas políticos de nuestro siglo; pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestra patria...

El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de continuos y penosos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.

²⁰ *Ibidem*, pp. 387-389, 401 y 402.

...

Sabios economistas de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo...

...

...formemos una constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada.²¹

José María del Castillo Velasco, asimismo, en un voto particular sobre el municipio, se había referido al problema social de los indígenas del país, que en aquel entonces constituían la mayoría de los habitantes de México:

La constitución que remedie estos males, el código fundamental que haga sentir sus benéficos efectos allí, en esas poblaciones desgraciadas en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar y en que, para usar del camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa constitución vivirá, señores diputados, no lo dudéis.

...

Hay en nuestra República, señor, una raza desgraciada de hombres que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos.

Hombres más infelices que los esclavos, más infelices aún que las bestias, porque sienten y conocen su degradación y su miseria.

...

¿Cómo ha de existir una República cuyo mayor número de habitantes ni produce ni consume?

...

Si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. Y, siendo esto así, ¿por qué ha de perder la patria el trabajo y la inteligencia y la producción de tantos de sus hijos? ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y en la infelicidad? Para cortar tantos males no hay, en mi humilde juicio, más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas, ennobleclos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él.

²¹ *Ibidem*, pp. 467, 470 y 471.

...

Pero no sólo para los indios será provechoso este repartimiento de la propiedad, sino para nuestra llamada clase media, porque es notable que el pauperismo entre nosotros corroe y aniquila a los indígenas y a esa clase.²²

Los discursos y las propuestas que he recordado son suficientes para confirmar que la corriente social fue muy importante en nuestro Congreso Constituyente de 1856-1857, pero no alcanzó el éxito, al no haber podido superar el molde liberal-individualista de las Constituciones de esa época. Esa corriente liberal-social constituyó una minoría visionaria. Varios de sus discursos se adelantaron en más de sesenta años y, en varias ocasiones, incluso más de cien, como el último que he citado. Del Castillo Velasco contempló que esas protecciones habrían de extenderse a la clase media, porque las necesitaba. Si esos debates se hubieran producido en alguno de los países importantes de Europa en esa época, hoy serían famosos y muy citados en todos los textos de la materia.

No obstante, no deben desdeñarse los avances en materia de reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores mexicanos. Con la incorporación, por ejemplo, del artículo 9º se allanó el camino para el desarrollo de los sindicatos en los años siguientes.

De hecho, se ha señalado que:

...debe hacerse notar al respecto que tal primer paso no es producto de la presión o de la lucha del proletariado, que en la época está apenas formándose y no tiene conciencia alguna. Es, por el contrario, un derecho obtenido por algunos intelectuales, sobre todo Ignacio Ramírez, que conocen las ideas y la acción obrera europea y que hacen oír su voz en el Congreso Constituyente, mismo fenómeno que se repite en diversas ocasiones en el transcurso de la historia sindical en México.²³

Los constituyentes de 1856-1857, en palabras de Mario de la Cueva, “no pudieron crear un derecho constitucional del trabajo, porque no lo permitía el pensamiento de la época, pero hablaron de que la legislación ordinaria debería

²² *Ibidem*, pp. 363 y 364.

²³ Basurto, Jorge, *El proletariado industrial en México (1850-1930)*, México, UNAM, 1975, p. 60.

abordar el problema; de todas maneras, procuraron defender la libertad del hombre en cuanto trabajador...”.²⁴

El establecimiento de principios y no de una reglamentación de éstos en la Constitución se debió a la necesaria posición moderada de los constituyentes progresistas, ante el posible fracaso del Constituyente. Así fue importante la tesis prevaleciente y dominante de Ignacio Vallarta, quien no desconocía la desigualdad existente en el país:

...Yo, lo mismo que la comisión me he indignado una vez y otra vez de ver cómo nuestros propietarios tratan a sus dependientes. Yo, lo mismo que la comisión reconozco que nuestra Constitución democrática será una mentira, más todavía un sarcasmo, si los pobres no tienen sus derechos más que detallados en la Constitución...²⁵

IV. LAS LEGISLACIONES SOCIALES EUROPEAS Y LA DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA

7. Entonces, ¿cuál es la diferencia de las legislaciones sociales europeas que he mencionado con la primera declaración de derechos sociales, la de México en 1917?

En las legislaciones sociales la finalidad primordial que se perseguía era la conservación de la paz política y social. En la declaración de 1917 el respeto a la dignidad humana.

En las legislaciones sociales se salvaguardaba la concepción liberal: que el Estado debía intervenir en la economía y en la vida social lo menos que fuera posible. En la declaración de 1917 se vislumbra que el Estado tiene que intervenir en la economía y en la vida social para asegurar que los derechos sociales que se reconocen sean una realidad, para que se cumplan. Por ejemplo, se protegió la propiedad privada, pero ésta se encuentra sujeta a las modalidades que dicte el interés público en su función social.

En las legislaciones sociales se regulan algunos aspectos de carácter social, primordialmente de la clase trabajadora y en relación con la educación. La

²⁴ Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1957, t. II, p. 1312.

²⁵ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)*, México, Colegio de México, 1957, p. 454.

declaración de 1917 intenta ser una visión integral de los derechos a proteger en la vida social de aquella época, los de los trabajadores y campesinos; así como la función social de la propiedad, de la tierra y de las riquezas del territorio nacional, y diversos aspectos de la intervención del Estado en la economía y la prohibición de los monopolios (a lo que tímidamente se refirió la Constitución de 1857), excepto los que la Constitución señalaba a favor del Estado en aras del bien común, los castigos a quienes concentraran o acapararan artículos de consumo necesario con el objeto de subir los precios, y a quienes se pusieran de acuerdo para evitar la libre competencia entre sí para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y todo aquello que constituyera una ventaja exclusiva indebida en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

En las legislaciones sociales los derechos se regulan en normas secundarias. En la declaración de 1917 se eleva la protección al nivel máximo del orden jurídico: la Constitución, con lo cual esos derechos gozan de la protección especial para su reforma, que distingue a la norma constitucional, entre otros aspectos, de la secundaria.

En las legislaciones sociales los derechos son creados con la concepción particular con que se aprueban las normas civiles, mercantiles o penales. El derecho del trabajo y de la seguridad social aún no obtenían su autonomía. En la declaración de 1917, los derechos sociales se contemplan como derechos humanos, como derechos indispensables para que los de carácter civil e individual, los derechos de libertad e igualdad, realmente pudieran ser tales; son parte esencial de un todo.

Ahora bien, ¿podría considerarse que los artículos 9º, 11 y principalmente el 13 de la Constitución francesa de 1848 ya constituyen una declaración de derechos sociales? No, porque: *a)* son ideas muy generales que no señalan cómo podrían instrumentarse o hacerse realidad; *b)* se encuentran en la concepción del Estado liberal-burgués de derecho; *c)* su vigencia real fue de unos cuantos meses y dichos principios no tuvieron la oportunidad de desarrollarse; *d)* si ellos se hubieran precisado y se les hubiera convertido en verdaderos derechos, sí hubieran conducido a un Estado social; *e)* si esos artículos pudieran considerarse una declaración de derechos sociales, entonces tampoco tendrían la primacía en el tiempo, debido a que los artículos 21 y 22 de la declaración francesa de 1793, cuyas características coinciden con las

correspondientes de la Constitución de 1848, eran anteriores, y *f)* son antecedentes valiosos e importantes que no deben ser obviados, y por ello los he recordado.

8. En Europa, la primera declaración de derechos sociales la contuvo la Constitución alemana de 1919, aprobada en Weimar, que partió del principio de que la democracia política es un presupuesto indispensable para la democracia social y, a su vez, sin ésta la de carácter político resulta un cascarón; que la revitalización del Estado de derecho se encuentra en el Estado social, el cual le otorga a la democracia política los instrumentos para superar los problemas de su tiempo, y que compatibiliza las ineludibles transformaciones sociales con los derechos humanos de naturaleza civil y política, y las garantías propias de un Estado de derecho.²⁶

La Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919 en su artículo 157 estableció que “El trabajo gozará de la protección especial del Estado. El Estado creará un derecho uniforme del trabajo”. Por su parte, el artículo 162 señaló que: “El Estado procurará la implantación de una reglamentación internacional del trabajo que garantice a la clase obrera de todo el mundo un mínimo de derechos sociales”.

Por desgracia, la Constitución de Weimar en el aspecto social casi no tuvo influencia alguna. A partir de 1920, Alemania continuó siendo un Estado liberal. Las normas constitucionales respectivas y las instituciones sociales que creaba se cumplieron sólo en la forma y, para colmo, la jurisprudencia señaló que las cláusulas sociales constituían fórmulas programáticas sin carácter vinculante para el legislador.²⁷

Especular con la historia resulta superfluo, pero no resisto la tentación de preguntar ¿si el Estado social de Weimar hubiera sido un éxito, se hubiera ahorrado el mundo el nazismo y la Segunda Guerra Mundial?

La Constitución de Weimar se creó como resultado de un cataclismo en Alemania: la derrota en la Primera Guerra Mundial, como una concesión ante el inmenso descontento de la clase trabajadora por las carencias sociales y ante el temor de que Alemania siguiera el ejemplo ruso, y después de todo, las normas constitucionales resultaron un engaño y las condiciones sociales se deterioraron más y más cada día.

²⁶ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, t. II, pp. 1662 y 1663.

²⁷ Abendroth, Wolfgang, Forsthoff, Ernst y Doebling, Karl, *op. cit.*, p. 19.

9. En Europa, el ejemplo de Weimar de introducir cláusulas sociales en la Constitución, durante el periodo que transcurre entre las dos guerras mundiales, lo siguieron las Constituciones de Austria de 1920 —aunque con timidez—, de Checoslovaquia de 1920 y la de España de 1931.

En Francia, la Constitución de la Tercera República no fue alterada, las protecciones sociales se crearon a través de la legislación secundaria.

En este grupo no incluyo a la Constitución rusa de 1918, en virtud de que, como ya afirmé, el Estado o democracia social presupone el Estado de derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos individuales, civiles y políticos.

En América Latina, el constitucionalismo social encontró campo propicio, por ejemplo, en las Constituciones de Chile de 1931, Perú de 1933, Uruguay en 1934, 1938 y 1942, Venezuela de 1936, Ecuador de 1938, Cuba de 1940, y Brasil de 1943 y 1950.

V. CINCO DÉCADAS DE PRECISIONES SOBRE EL ESTADO SOCIAL DURANTE EL SIGLO XX

10. En este contexto, el gran teórico del Estado social fue Hermann Heller, el tratadista por excelencia del Estado en aquellas décadas. Heller publicó en 1929 su *¿Estado de Derecho o dictadura?* después de haber viajado a Italia y haber contemplado al fascismo en acción en ese país. Su propuesta parte de una defensa del Estado de derecho, pero del verdadero, del que realmente respeta la ley, el que constituye el *Estado material de derecho* y en el cual se hermana el Estado social, el que garantiza las reivindicaciones del proletariado, el que defiende a todas las personas, pero primordialmente a los más desprotegidos y débiles desde la perspectiva económica y social. El nuevo Estado es interventor, prestador, redistribuidor de riqueza y defensor de la ley, de una que lo sea realmente.

Heller está en favor del Estado social y en contra del Estado fascista y de las dictaduras; a favor de la democracia social y en contra de la irracionalidad del sistema capitalista; a favor del Estado material de derecho y en contra del Estado formal de derecho.

En Heller, un aspecto toral de su pensamiento consiste en dotar al Estado de derecho de contenido económico y social, asegurando derechos sociales. Ésta es la alternativa a toda clase de dictaduras y fascismos.²⁸

En la actualidad los conceptos de Heller suenan familiares, son aceptados por múltiples Constituciones, él mismo diría que son razonables. No obstante, cuando los escribió la confusión era enorme, tanto en el pensamiento como en la realidad.

11. En 1936 apareció la obra más importante de John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, en la cual sostuvo que sin alterar la economía capitalista, con medidas de fondo y a través de métodos democráticos, es posible frenar el desempleo, para lo cual resulta indispensable aumentar el consumo interno —la capacidad adquisitiva de los grandes sectores sociales—, lo que trae aparejado un crecimiento en la producción y mayor empleo. Sin embargo, lo anterior no es posible sin la intervención del Estado y el papel que debe desempeñar en la distribución de la riqueza y el ingreso, pero queda un amplio campo para el ejercicio de la iniciativa y la responsabilidad privadas.

Keynes está en contra del Estado homogéneo o totalitario, y a favor de la descentralización de las decisiones y de la responsabilidad individual, en virtud de que “el individualismo es la mejor salvaguarda de la libertad personal si puede ser purgado de sus defectos y abusos, en el sentido de que, comparado con cualquier otro sistema, amplía considerablemente el campo en que puede manifestarse la facultad de elección personal”, pero el *ensanchamiento* de las funciones del Estado es el único medio para evitar la destrucción total del sistema económico existente.²⁹

El presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, ante la gran depresión económica que sufrió Estados Unidos en 1929-1933, logró la aprobación de muy diversas leyes de contenido social como las Leyes de la Banca, del *New*

²⁸ Heller, Hermann, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pp. 275, 287-288, 290, 299, 301 y 327-332; véase Ruipérez, Javier, “¿La Constitución en crisis? El Estado constitucional democrático y social en los tiempos del neoliberalismo tecnocrático”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 120, 2003, pp. 146, 147 y 166.

²⁹ Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1974, pp. 328-335. Véase Tello, Carlos, *Sobre la desigualdad en México*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2010, p. 333; García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, t. II, pp. 1598 y 1599.

Deal, del Seguro Social, la Nacional de Vivienda, la Nacional de Relaciones Laborales, de la Equidad en el Empleo, la Nacional de Recuperación, la de Ajuste Agrícola, la Federal de Socorro de Emergencia, la de la Autoridad del Valle del Tennessee, la de la Administración de Obras Públicas, etcétera.

En el caso de la *Social Security Act* de 1935, ésta no emergió súbitamente; mediaron tres décadas de intensa discusión y deliberación de las formas que debería adoptar el bienestar social,³⁰ por ejemplo, en 1893 el comisionado del trabajo publicó un análisis del seguro social alemán de Bismarck;³¹ en 1889 la Oficina de Estadísticas del Trabajo del Estado de Nueva York hizo un examen del programa del bienestar alemán,³² y en 1911 el comisionado del trabajo publicó un análisis amplio del seguro social de varios países europeos. La ley de 1935 instituyó diversos regímenes para cubrir los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo. En la *Social Security Act* se estableció como intención: “Ofrecer bienestar general mediante el establecimiento de un sistema federal de prestaciones para la edad avanzada y apoyar a algunos Estados para mejorar sus provisiones destinadas a la vejez, a las personas ciegas, a los niños dependientes y abandonados, a la maternidad, a la salud pública y a la administración de la compensación por el desempleo por Ley; instaurar un Consejo de Seguridad Social; generar ingresos; y otros propósitos”.

Sin reforma constitucional, y a través de la legislación ordinaria, el Estado abstencionista estadounidense se fue convirtiendo en social. Al principio, la Suprema Corte estuvo renuente en aceptar la constitucionalidad de varias de esas leyes. Muy conocida es la confrontación que ocurrió entre el presidente y la Corte, la cual acabó declarando constitucional la mayoría del paquete legislativo del *New Deal*.

³⁰ Jeman, Christopher, *The Collapse of Welfare Reforms: Political Institutions. Policy and the Poor in Canada and the United States*, Cambridge, Ma, MIT Press, p. 23, citado en *Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Estados Unidos de América*, serie monografías 10, México, Secretaría General de la CISS, 1994, p. 3.

³¹ Brooks, John G., *Compulsory Insurance in Germany, including an Appendix Relating to Compulsory Insurance in Other Countries in Europe*, Cuarto Informe Especial del Comisionado del Trabajo, Washington, D.C., Imprenta del Gobierno, 1893, citado en *Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en...*, cit., p. 4.

³² Weber, Adna F., *Industrial Accident and Employers, Responsibility for their Compensation*, Nueva York, Seventeenth Annual Report of the Bureau of Labor Statistics for the Year 1899, Albany, 1900, citado en: *Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en...*, cit., p. 4.

El *Beveridge Report* de 1942,³³ inspirado en Keynes, en relación con los servicios sociales y el desempleo cero, significó un nuevo paso en la evolución del Estado social, y un precursor del constitucionalismo social posterior a la Segunda Guerra Mundial.

12. El cataclismo de dicha guerra se sintió tanto en las naciones vencedoras como en las vencidas. La situación económica y social era desastrosa y las amplias clases desamparadas tenían frente a sí la ilusión de mejorar su situación social con ejemplos como los de la Unión Soviética. De nueva cuenta, son las realidades y las apremiantes necesidades de las masas las que impulsaron otro estadio en el desarrollo del Estado social. No se partía de cero. Al contrario, se conocían todos los antecedentes de los movimientos sociales del siglo XIX, los pensamientos y obras de los socialistas, tanto los marxistas como los socialdemócratas, y el impulso del constitucionalismo social después de la Primera Guerra Mundial, así como el ejemplo de Estados Unidos y el apoyo de este país a la reconstrucción de la Europa democrática.

En ese contexto se desarrolló la precisión y el fortalecimiento del Estado social, tal y como se concibe en nuestros días.

Dicha concepción del Estado social de derecho se introduce en las entidades federativas de Alemania, al redactarse sus Constituciones a finales de 1946

³³ Un interesante estudio del Plan Beveridge y el Proyecto de Ley del Seguro Social presentado al Parlamento en 1944 se puede encontrar en: Mingarro y San Martín, José, *La seguridad social en el Plan Beveridge*, México, Polis, 1946, 272 pp.; véanse especialmente las pp. 71 y ss.

En su estudio, Beveridge contempla para ciertas prestaciones un campo de aplicación personal de naturaleza universal; es decir, para toda la población. De esta manera, según Dupeyroux, “este célebre estudio cimienta el principio de una extensión de la seguridad social a la totalidad de la población: aparece la idea de un derecho de cada individuo a la seguridad social, derecho que será consagrado en diversas declaraciones internacionales”, en Dupeyroux, Jean-Jaques, *Droit de la sécurité sociale*, París, Dalloz, 1993, p. 52.

Por otro lado, el sistema propuesto por Beveridge introduce varios aspectos novedosos que le dan nuevas características a la protección social:

- a) Se reconoce el principio de solidaridad y ciertas prestaciones se otorgan sin mediar una cotización.
- b) El principio de universalidad se aplica para ciertas eventualidades, al procurar así una protección social para el conjunto de la población.
- c) El seguro social y la asistencia son utilizadas simultáneamente y de manera coordinada.
- d) Existe una sola entidad administrativa.
- e) La existencia de un solo ente administrativo contribuye a la simplificación de la administración y en una disminución de costos en el manejo de la misma.

y principios de 1947, tanto en la zona soviética como en la norteamericana y la francesa. Se dio un paso muy adelante a Weimar, al ordenarse al legislador actuar en la socialización del Estado. Tal fue el caso en Baviera, en Renania-Palatinado, en Hessen, en Bremen, en Baden-Württemberg, en Hamburgo.³⁴

13. El Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 garantiza los derechos al trabajo, a la libre sindicación, de huelga; derechos del niño, de la madre, de los discapacitados, de los ancianos, a la enseñanza pública gratuita y laica en todos los niveles, a la protección a la salud, al descanso, al tiempo libre y a la cultura.

Dicho Preámbulo manifiesta que:

Todo trabajador participa, a través de sus delegados, en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo y en la gestión de las empresas.

Todo bien y toda empresa cuya explotación posea o adquiera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio, de hecho, debe pasar a ser propiedad de la colectividad.

La Nación proporciona al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo.

Este Preámbulo representa bien la corriente constitucional social inmediata a la terminación de la guerra mundial 1939-1945. Dicha corriente presupone el Estado democrático y el respeto de los derechos humanos.

14. Asimismo, la Constitución italiana de 1947 es digna representante de esa corriente.

Su artículo 1º indica que la República democrática está fundada en el trabajo, y que reconoce —artículo 2º— los derechos inviolables del hombre tanto como individuo como en el seno de las formaciones sociales donde aquél desarrolla su personalidad. El segundo párrafo del artículo 3º señala: “Corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando el derecho a la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”. Sólo recuérdese que de acuerdo con el artículo 1º, trabajadores somos todos.

³⁴ Pérez Royo, Javier, “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 4, núm. 10, 1984, p. 157.

En el título II, denominado “Relaciones ético-sociales”, se regulan instituciones concretas como la familia y sus derechos, la protección a la salud, los derechos de la infancia y de la juventud, la asistencia gratuita a los indigentes, escuelas públicas para todos los ramos y grados, así como la concesión de becas.

El título III norma las relaciones económicas, donde se incluyen los derechos de los trabajadores, la propiedad y su función social, la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, y la función social de las mutualidades.

15. Los artículos 20.1 y 28.1 de la Ley Fundamental de Alemania de 1949 indican que esa nación es un *Estado federal democrático y social* y un *Estado social de derecho*, cláusula esta última que constituye un “principio rector vinculante para los poderes públicos; es considerada como una prescripción de fines del Estado (*Staatszielbestimmung*) o como un principio rector (*Richtlinie*)”. Es una norma que encomienda al Estado tareas de configuración social, lo cual “presupone la conciencia de que el *bien común* no resulta por generación espontánea”.³⁵

El Tribunal Constitucional Federal de ese país ha determinado que el principio de Estado social fundamenta el deber del Estado de garantizar la existencia de un orden social justo y con tal finalidad se le otorgan al legislador amplias facultades de reglamentación de manera flexible; es decir, las puede utilizar dentro de un amplio margen, en virtud de que el Estado social no puede imponer a los derechos fundamentales ningún límite directo.

El Estado social atribuye al legislador un deber de reglamentar para procurar un equilibrio de las contradicciones sociales. “Adicionalmente ordena otorgar ayudas estatales para individuos o grupos que, debido a sus condiciones de vida o dificultades sociales, se encuentran impedidos para desarrollarse social o personalmente. Cómo cumple el legislador ese mandato, es asunto suyo, dada la falta de concreción del principio del Estado social”.³⁶

16. El artículo 1º de la Constitución francesa de 1958 señala que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social...”.

³⁵ Benda, Maihofer, Vogel *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 521 y 526.

³⁶ Schwabe, Jürgen, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, pp. 471-476.

17. El artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978 declara que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho...”.

Tal es la fórmula del Estado social en su última expresión, pero que ya se encuentra en los escritos de Louis Blanc; es la más precisa y, a su vez, producto de la evolución que he sintetizado. Esa fórmula hay que relacionarla con diversos artículos del propio texto constitucional, pero antes se deben precisar los alcances de la fórmula que constituye una unidad, una sola expresión compuesta de tres sectores vinculados en tal forma que integran *una* noción. Los sectores son: Estado social, Estado democrático y Estado de derecho, los cuales no pueden desasociarse uno del otro, debido a que entonces el concepto perdería su significado.

La naturaleza del Estado social se comprende en los antecedentes que he resaltado; a su precisión y características dedico varios incisos. Por el momento expreso que es de carácter interventor en la economía y en la vida social,³⁷ y así poder cumplir con su función de Estado de prestaciones, especialmente para las clases más desprotegidas de la sociedad. El concepto se completará más adelante.

El Estado de derecho es aquel que se articula por medio de la ley, que actúa conforme a la ley y que ésta le impone sus límites. Sin embargo, no se trata de cualquier ley —aspecto formal—, sino de la ley que respeta la libertad de la persona, es decir, los derechos humanos civiles y políticos, y aquella que contiene un principio de organización que distribuye y limita al propio poder —aspecto material—. En otras palabras, es la misma idea contenida en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: un Estado donde no estén asegurados los derechos humanos ni la separación de poderes carece de Constitución.³⁸

El Estado de derecho es una concepción unida al Estado individualista y burgués, cuya noción continúa siendo trascendente en cuanto defensa de los derechos humanos de carácter individual y un límite al poder para hacer realidad aquéllos. De la noción de Estado de derecho se derivan principios

³⁷ Existe en la teoría económica una diferencia entre el Estado interventor —Keynes— y el Estado regulador —Aglietta y Boyer—. Aglietta, Michel, *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1986, 344 pp., demostró que todas las economías, incluso las que se dicen más liberales, se encuentran sujetas a una necesaria regulación.

³⁸ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1961, pp. 147-149.

que continúan vigentes y son indispensables para la defensa de las libertades, tales como el de legalidad, la reserva legal y la legitimidad de los gobernantes.

No obstante, el Estado de derecho es insuficiente para construir un verdadero sistema democrático, el cual necesita asegurar a las personas satisfactores económicos, sociales y culturales para cerciorarse de que las libertades son reales, y aquéllas tienen garantizado un mínimo de calidad de vida que corresponda con su dignidad. Para ello, es indispensable la intervención del Estado en la economía y en la vida social para constituirse en un Estado que proporciona bienes, servicios y prestaciones. Entonces, Estado de derecho y Estado social no son antagonicos, sino que se completan para conformar el sistema democrático, el que no puede consolidarse si falta o es endeble uno de ellos. Las tres nociones están completamente interrelacionadas e interconectadas para formar un único e indivisible concepto: el *Estado social y democrático de derecho*, el cual sólo se puede descomponer por razones pedagógicas, únicamente para su mayor comprensión.

Ahora bien, la expresión alemana de Estado social de derecho es idéntica, posee el mismo contenido y alcances que “Estado social y democrático de derecho”, porque no puede existir Estado social de derecho que no sea democrático, sería una incongruencia y una contradicción, pero considero que es saludable el énfasis, al agregarle lo que ya por su propia naturaleza es así: el aspecto democrático. El concepto se hace más claro, más preciso y más tajante.

Dicho concepto se expresa a menudo, por razones de brevedad, como Estado social, pero no puede existir Estado social que no sea democrático y no incorpore el Estado de derecho. No estoy de acuerdo con quienes critican la expresión Estado social, aludiendo que no puede existir Estado que no sea social. Desde luego que gramaticalmente les asiste la razón. Sin embargo, acontece que la expresión Estado social ha adquirido una significación técnica para referirnos al Estado interventor, al Estado de prestaciones, al Estado realmente al servicio de toda la sociedad, aunque con énfasis en los sectores más débiles o desprotegidos de la misma.

Considero que Manuel García Pelayo, distinguido constitucionalista y politólogo, sintetizó con acierto el significado de la fórmula del artículo 1.1 de la Constitución Española. Escribió:

Cada uno de los términos sin perjuicio de su propia autonomía está vinculado con los demás mediante relaciones de coordinación que, de un lado, establecen limitaciones a su desarrollo y, de otro, amplían sus posibilidades de realización, lo que en sus términos más generales significa lo siguiente:

i) El componente social no podrá desarrollarse ni arbitrariamente, sino por métodos democráticos y sometido a la disciplina del Derecho. Pero, a su vez, el principio democrático es la garantía de que los intereses sociales sean atendidos por la legislación y las políticas gubernamentales en proporción a su menor o mayor presencia en la sociedad. Su vinculación al Estado de Derecho asegura, por su parte, la realización ordenada de los valores sociales y garantiza su respeto frente a posibles actos arbitrarios de los poderes públicos.

ii) El componente democrático encuentra sus límites en la estructura normativa del Estado de Derecho, a la vez que es generalmente considerado como una parte integrante y esencial de éste. Su contenido se amplía a la dimensión social, que pone, a su vez, los límites al decisionismo democrático, ya que debe respetar los valores sociales constitucionalmente protegidos.

iii) El formalismo del Estado de Derecho no podrá extenderse hasta bloquear los valores sociales y democráticos, a la vez que la orientación hacia estos valores contribuye a que el Estado de Derecho no degenera hasta convertirse en un simple Estado legal compatible con formas autoritarias o con cualquier especie de contenido material.

Vistas las cosas desde el plano gnoseológico, nos encontramos con que cada uno de los componentes sólo cobra sentido y, por tanto, sólo puede ser comprendido en relación con los otros, estando, así, en una conexión que podemos llamar de interdependencia significativa. Es decir, lo que dentro de la dialéctica de la tríada signifique el Estado de Derecho en función de su conexión con el principio social y el principio democrático del Estado, y lo que signifique la fórmula en su totalidad sólo es comprensible mediante un análisis de cada uno de los componentes y de sus relaciones.

Es también característico de una totalidad o de un sistema generar algo que no está contenido en cada una de las partes y que tampoco es resultado de la simple agregación de ellas, sino que surge de sus conexiones recíprocas: el producto generado por la fórmula trinitaria es el concepto fundamental del Estado establecido por la Constitución y en el que se culmina en una unidad dialéctica el desarrollo separado y, por lo mismo, no integrado de los tres conceptos acuñados por la praxis y la teoría política del siglo XIX y parte del XX.³⁹

³⁹ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, t. II, p. 1664.

Así, el Estado democrático es un Estado social o no es democrático. El Estado de derecho es un Estado social o no es Estado de derecho. La fórmula española, inspirada en la alemana, es hoy en día la del Estado a partir de la segunda mitad de la séptima década del siglo XX en las democracias occidentales,⁴⁰ aunque bien entendido este modelo nació con la Constitución mexicana de 1917, la cual influyó en América Latina, no en Europa ni en Estados Unidos.

18. La fórmula española se encuentra reflejada en más de treinta artículos de esa Constitución.

El artículo 9.2 indica que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integran sean *reales y efectivas*, y que deben remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este es un hermoso artículo sobre la naturaleza del Estado social.

El artículo 33.2 señala expresamente que la *función social* de los derechos de propiedad privada y herencia delimita su contenido, de acuerdo con las leyes.

El capítulo tercero del título I se intitula “De los principios rectores de la política social y económica”, que constituye una amplia declaración de derechos sociales. Es una verdadera síntesis del constitucionalismo social occidental, y esa declaración *antecede* a la “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales” del capítulo IV del mismo título.

El título VII se refiere a “Economía y Hacienda”. El artículo 128.1 ordena: “ Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”, y el artículo 131.1: “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

El Tribunal Constitucional español, que entre algunas de sus resoluciones más importantes en sus primeros años se encuentran las relacionadas con el Estado social, sostuvo que éste es el elemento básico del mecanismo que se ha de utilizar para restablecer la igualdad vulnerada; que la igualdad de las personas y grupos deben ser reales y efectivas; que en aras de la igualdad real

⁴⁰ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 192 y 193.

se justifica que, en el ámbito de las relaciones laborales, exista un mínimo de desigualdad formal en beneficio del trabajador; que las conquistas sociales alcanzadas son irreversibles.⁴¹

19. Existen dos maneras diversas de introducir la concepción del Estado social en la Constitución: *a)* la alemana, con su enunciación y muy pocos artículos consagrando derechos específicos, o *b)* la española, en la propia Constitución se incluye una amplia declaración de derechos sociales, y los más importantes aspectos de la intervención del Estado en la economía.

Lo primero que debo asentar es que ambos sistemas han sido exitosos, cada uno en su propio país. El sistema responde a la idiosincrasia de la nación y a la forma de contemplar la Constitución.

Al sistema alemán se le ha defendido con los siguientes argumentos: *a)* la cláusula de Estado social es más que suficiente, porque el ritmo de su práctica es competencia del legislador; *b)* no hay que despertar deseos irrealizables, piénsese incluso en un proyecto de reformas a la Constitución suiza que sólo intentaba definirlos como *mandatos de configuración social* al legislador; *c)* los derechos humanos sociales, que no son auténticos derechos, no tienen mayor eficacia si se les enumera que con la sola enunciación de la fórmula; *d)* las acciones concretas que tome el Estado en cada caso dependen de los recursos disponibles y de las decisiones políticas sobre las diversas prioridades, y *e)* si las circunstancias impiden la realización de algunos derechos, “la decepción se resolverá contra un Estado (pródigo) que todo lo había prometido”.⁴²

Estoy a favor de que las Constituciones contengan declaraciones de derechos humanos tan amplias como corresponda, por las siguientes razones: *a)* si bien la cláusula social es un mandato al legislador, lo es también para los poderes ejecutivos y judiciales; *b)* los poderes públicos deben tener una guía precisa y mínima de cuáles son los derechos sociales que se garantizan y los que están obligados a proteger y que no pueden ser menores a los de esa declaración; *c)* los poderes públicos conocen con precisión un número importante de sus obligaciones constitucionales y, por otra parte, las personas de sus respectivos derechos; *d)* las declaraciones de derechos sociales configuran al propio Estado y a su Constitución, como un tipo de Estado y un tipo de

⁴¹ *Ibidem*, pp. 193 y 194; Pérez Royo, Javier, *La doctrina del Tribunal Constitucional...*, *cit.*, pp. 177 y 178.

⁴² Benda, Maihofer, Vogel *et al.*, *op. cit.*, pp. 546 y 547.

Constitución, y se evitan interpretaciones sobre los mínimos sociales que el Estado está obligado a construir; e) los derechos sociales no son promesas ni buenas intenciones, cada día más se acepta que es indispensable dotarlos de una vinculación jurídica directa; f) el Estado está obligado a aplicar una política económico-social que haga realizables esos derechos; al encontrarse consagrados en la Constitución, queda claro que dicha política es un mandato; g) ciertamente se pueden presentar circunstancias que dificulten que, por un periodo, la realización de algunos de esos derechos no sea plena; en ello habrán de intervenir los poderes ejecutivos y legislativos y los grupos sociales involucrados. Es una situación de emergencia, como también puede acontecer con los derechos humanos de carácter individual.

En América Latina, y específicamente en México, en razón de nuestra evolución política y nuestros contextos y circunstancias, la fórmula española es la más adecuada. Es más preciso denominarla la *fórmula mexicana*, en virtud de que es la que conocemos a partir de 1917 y la hemos enriquecido y fortalecido a través de reformas constitucionales.

VI. DEFINICIÓN DE ESTADO SOCIAL Y LAS SINGULARIDADES DE ÉSTE

20. Del desarrollo de este artículo considero que es claro cuál es la naturaleza del Estado social o Estado social y democrático de derecho. No obstante, puntualizo con una definición y las principales características de dicho Estado.

Expongo tres definiciones breves que expresan lo mismo con palabras diferentes.

El Estado social es aquel que se estructura para asegurar el cumplimiento real de los derechos humanos como un conjunto o unidad.

El Estado democrático-social es una forma de Estado para hacer realidad las libertades y los derechos individuales, así como los de la justicia social y los derechos de solidaridad.

El Estado social, democrático y garantista de los derechos humanos es creador y actor del orden económico en interés del bien común.

Una definición más precisa puede ser la siguiente: el Estado social se fundamenta en el sistema democrático y en la participación de los grupos socia-

les; se estructura para intervenir en la economía y en diversos aspectos de la vida social en interés del bien común y en defensa de los derechos humanos, individuales, sociales y de solidaridad. Es un Estado de prestaciones y redistribuidor de la riqueza producida para asegurar a toda la población en general y, en forma especial, a los sectores sociales más desprotegidos, un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales acordes con la dignidad humana.

Una declaración de derechos sociales, para no ser simplemente un enunciado de buenas intenciones, sin contenido real o material, presupone o exige la edificación del Estado social. Desde este punto de vista el Estado social actual, interventor y de prestaciones, nació en la Constitución de 1917. Si no fuera así, su declaración de derechos sociales no hubiera sido efectiva y, en cierta forma, se comenzó a aplicar desde el comienzo de su vigencia, con omisiones, vicios, defectos, pero constituyó una realidad jurídico-política: el Estado se había transformado para intervenir en la economía, en su visión social y en la protección a los sectores más débiles: los campesinos y los trabajadores.

Ese Estado social evolucionó y se ha perfeccionado tanto en Europa Occidental como en Estados Unidos y en México, a pesar de todas sus carencias, y especialmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

No existe Estado social sin la protección efectiva de los derechos de la justicia social, ya sea que éstos estén plasmados en la Constitución, en la legislación o en ambas. En la realidad este último supuesto es el más común.

Las Constituciones democráticas de la segunda posguerra mundial contenían pocas cláusulas sociales, más bien constituían obligaciones para el legislador. Las Constituciones democráticas de las últimas dos décadas introducen amplias o muy amplias declaraciones de derechos sociales. La fórmula mexicana al respecto está prevaleciendo.

Como bien expresa Javier Pérez Royo, el Estado democrático tiene que convertirse inevitablemente en Estado social, debido a que habrá de atender y dar respuesta a *todos* los sectores de la sociedad y no sólo a uno o varios de ellos.⁴³

21. En una especie de recapitulación, enuncio las singularidades del Estado social, que son las siguientes. Es un Estado:

⁴³ Pérez Royo, Javier, *Curso de...*, *cit.*, p. 192.

- a) democrático,
- b) de efectividad de los derechos humanos,
- c) interventor,
- d) redistribuidor de la riqueza,
- e) protector,
- f) orientado a la igualdad material,
- g) de organizaciones,
- h) de grupos,
- i) de armonía social, y
- j) de derecho procesal renovado.

a) Presupone un *Estado democrático* que hace suyos los grandes postulados del Estado liberal, plasmados y sintetizados en el mencionado artículo 16 de la Declaración francesa del Hombre y del Ciudadano: respeto a los derechos humanos y separación de poderes, lo que, a su vez, implica la libre y renovada elección de los gobernantes.

En consecuencia, el Estado social no puede ser un Estado totalitario, absolutista o dictatorial.

b) *Efectividad de los derechos humanos*. Es únicamente a partir del aseguramiento de los derechos sociales que los de carácter individual y civil se han hecho efectivos, en virtud de que las libertades, antes de aquéllos, no se respetaban. En esta forma, todos los derechos humanos constituyen una unidad.⁴⁴

⁴⁴ Para Robert Alexy, los derechos sociales no pueden verse como obstáculos de la libertad, ni de los derechos civiles y políticos, en virtud de que los derechos sociales también se fundan en la libertad, pero en la real que fue la idea de von Stein. Los derechos civiles y políticos deben asegurar la igualdad jurídica, mientras que los derechos sociales deben asegurar la libertad fáctica, la que implica una existencia digna, con suficientes satisfactores sociales, económicos y sociales. “Derechos sociales fundamentales”, en Carbonell, Miguel *et al.*, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa y UNAM, 2000, pp. 71-74.

Asimismo, para Carlos Santiago Nino los derechos sociales son una extensión de los derechos individuales. Nino, señala varias confusiones en las que suelen incurrir algunos ideólogos del liberalismo conservador para oponerse a los derechos sociales: en primer lugar, creer que el orden del mercado es espontáneo y por tanto suponer el adelgazamiento del Estado. En segundo lugar, considerar que la autonomía está constituida por condiciones negativas como la no interferencia de terceros, y olvidar que la autonomía requiere derechos para exigirla. En tercer lugar, presentar la distinción entre condiciones normativas y materiales de la libertad como una jerarquía, en donde el principio formal de libertad prima sobre la libertad material, confusión en la que suelen caer también algunos análisis marxistas. “Sobre los derechos sociales”, en la misma obra citada en esta nota, pp. 137-142.

No existe libertad política real si se vive en la pobreza, desempleado y sin prestación social alguna. La seguridad no se agota en su aspecto jurídico, sino es indispensable que se complete en el económico y en el social.

El Estado social reconoce y protege a la propiedad privada, pero ésta debe cumplir una función social y es susceptible de que se le establezcan modalidades en bien del interés general. En el caso de México, si no se hubiera reconocido este principio hubiera continuado la propiedad semifeudal, el desarrollo de los monopolios y las principales riquezas del país en manos extranjeras.

c) Es un *Estado interventor* en la vida económica y social, con la finalidad de apoyar a toda la población, pero especialmente a los más desprotegidos. Es un Estado que posee competencias para normar, en cierta medida, a las fuerzas del mercado e impedir que unos cuantos logren beneficios exorbitantes en sacrificio de los demás, como acontece con los monopolios o las prácticas monopólicas. Las tesis de la autorregulación del mercado han conducido a la concentración de la riqueza, la pobreza de grandes sectores y a una sociedad desprotegida frente a los grandes poderes económicos.

Es un Estado interventor, con múltiples competencias para organizar la economía, como el gasto público, la emisión de la moneda, el control de la inflación, la creación de empleos, la política de industrialización, la política de precios a los productos básicos, la política de salarios, la creación de infraestructuras para aumentar la productividad nacional, la modernización de los aspectos rezagados, el equilibrio de la oferta y la demanda globales, la política científico-tecnológica, etcétera.

Asimismo, el Estado interventor tiene a su disposición instrumentos como la planeación democrática y las técnicas modernas de administración.

El Estado social necesita de recursos económicos para poder cumplir con sus fines, y para ello depende en mucho de la situación de la economía y de su crecimiento. Por ello es aceptable que pueda ser propietario de bienes clave para el crecimiento económico y en aras del bien común, como son, entre otros, los hidrocarburos, la energía eléctrica y la nuclear. Son bienes, como dice la Constitución mexicana, propiedad de la nación, que deben apoyar el manejo de la economía en beneficio de toda la población.⁴⁵

⁴⁵ Ruipérez, Javier, *op. cit.*, pp. 167-169; véase Bonavides, Paulo, *Do Estado liberal ao Estado social*, São Paulo, Malheiros Editores, 2001, pp. 203 y 204.

La intervención del Estado en la economía ha ido en aumento durante el siglo XX y en el presente. Veamos el gasto de los gobiernos en proporción al producto nacional bruto en algunos de los Estados democráticos más ricos de la tierra, y en México:⁴⁶

	1870	1920	1960	1990	2009
Alemania	10.0	25.0	32.4	45.1	47.6
España	----	8.3	18.8	42.0	45.8
Estados Unidos	7.3	12.1	27.0	33.3	42.2
Francia	12.6	27.6	34.6	49.8	56.0
Gran Bretaña	9.4	26.2	32.2	39.9	47.2
Japón	8.8	14.8	17.5	31.3	39.7
México	----	----	----	28.7	21.3
Suecia	5.7	10.9	31.0	59.1	52.7

En relación con México, dicha proporción fue de 30.8% en 1980; 22.6% en 2000, y 23.6% en 2005. El promedio de esa proporción en el sexenio presidencial 1976-1982 fue de 30.1%, y en el siguiente sexenio, 1982-1988, fue de 39.1%.

d) *Redistribuidor de la riqueza*, para lo cual cuenta con dos grandes instrumentos: i) los mencionados por su papel de interventor de la economía, y ii) la política fiscal, que a la vez que le permite allegarse recursos económicos, le posibilita la imposición de mayores cargas fiscales a quienes más riqueza poseen y a quienes más consumen, con lo cual se encuentra en aptitud de realizar una mejor distribución de la riqueza, al utilizar parte de esos recursos en prestaciones sociales.

⁴⁶ Los datos están tomados de *The Economist*, 19 de marzo de 2011, p. 4. En relación con México los datos los localicé en INEGI, *Estadísticas históricas de México, 2009*, México, INEGI, 2010, p. XIII, y en Cabrera Adame, Carlos Javier, “Gasto público (1982-2006)”, en Cordera, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier, *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural de México*, México, UNAM y Lecturas del Trimestre Económico, núm. 99, FCE, 2008, pp. 139-140, 147, 150, 155 y 158.

Además, pueden existir otros mecanismos de redistribución. Algunas Constituciones y legislaciones señalan límites máximos a la posesión de la tierra productiva para impedir los latifundios, y donde éstos existen se indican las maneras como la tierra excedente de esos máximos debe ser repartida.

e) *Protector* de toda la población, pero primordialmente de los más desamparados y débiles socialmente. Es Estado de prestaciones para que se pueda llevar una existencia digna y protegida, hasta donde es posible, de las circunstancias y avatares de la fortuna; persigue otorgar *seguridad* a la existencia con el derecho al empleo, con un salario mínimo suficiente, con los seguros de desempleo, de accidentes, de vejez, con sistemas para la protección a la salud, con el derecho a la vivienda, con derechos a los incapacitados, a la niñez, con la protección al medio ambiente, al agua potable, con servicios de higiene y alcantarillado, etcétera.

El individuo espera del Estado, dice Forsthoﬀ, ayudas, especialmente durante las crisis que puedan afectarle. “Ningún Estado moderno puede defraudar tales esperanzas sin amenazar con ello su propia existencia; por eso mismo tiene que enfrentarlas y ser un Estado social”⁴⁷ o, como Benda manifiesta, el Estado social se debe concebir como una comunidad continuamente preocupada por el bienestar de su población.⁴⁸

El mundo actual —incluida la globalización— nos hace cada día más dependientes del Estado, especialmente en nuestras situaciones problemáticas. El elector es muy sensible a ello. Esta realidad se ejemplifica bien con una expresión de Stephen Walt, profesor de la Universidad de Harvard: cuando septiembre once ocurrió [el ataque a las torres gemelas de Nueva York], nadie telefonó a Bill Gates o al Instituto de la Sociedad Abierta.

f) *Orientado a la igualdad real*, lo cual significa que el Estado se preocupa por proporcionar *igualdad de oportunidades* a su población, lo que no implica que persiga que todas las personas sean iguales, imposibilidad real, social y biológica, sino que la igualdad, derecho de carácter individual, sea material en el sentido de equilibrar las desigualdades, al remover las trabas que, de hecho y de derecho, obstruyen el acceso del mayor número de personas a las mejores oportunidades. El Estado es el corrector de las causas que mantienen la

⁴⁷ Abendroth, Wolfgang, Forsthoﬀ, Ernst y Doehring, Karl, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁸ Benda, Maihofer, Vogel *et al.*, *op. cit.*, p. 552.

desigualdad de oportunidades, lo cual no lo transforma en el único actor del cambio social o del trabajo económico-social.⁴⁹

Desde esta perspectiva el acceso a la educación pública, de calidad y gratuita, adquiere toda su trascendencia. Es la mejor manera de otorgar a la persona los instrumentos para la movilidad social de acuerdo con su capacidad, esfuerzo y responsabilidad.

La educación pública es una prestación social. Queda claro que las singularidades del Estado social se imbrican unas con las otras; únicamente se enuncian por separado para su mayor comprensión.

En esta singularidad se encuentran también, por ejemplo, las protecciones al trabajador para, en diversas situaciones, igualarlo con el patrón, para proteger al elemento débil de la relación.

g) *De organizaciones* en cuanto la persona participa en las decisiones del Estado a través de las diversas organizaciones en que se agrupa, lo que implica la ciudadanización del Estado. Aquéllas deben intervenir en la planeación que hace el Estado, en la formulación de los programas sociales y en la política de prestaciones del propio Estado. Las organizaciones representan y defienden los intereses de sus agremiados, son las que negocian con el poder público y con otros poderes; aquél debe arbitrar entre los diversos intereses de las agrupaciones y buscar el interés de todos, el general, o sea, el bien común.

En el Estado social las personas y las agrupaciones no asumen una actitud pasiva de únicamente recibir prestaciones, sino participativa al hacer propuestas, discutir y negociar. Esta característica está muy cerca de la del Estado democrático, pero en un estadio no sólo de participación política, sino también de definiciones sociales.

h) *De grupos*. El Estado social nació para proteger a la persona en cuanto integrante de un grupo social, como en el caso del campesino y del trabajador, que se encuentran entre los más desamparados. Así se configuró el Estado social y así continúa en buena parte, aunque ha evolucionado para extender su protección a toda la población que la necesite, como en el caso de las clases medias, empresarios pequeños y medios; en occidente, cuando menos, han tenido un crecimiento colosal y es indudable que prestaciones como protec-

⁴⁹ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, EUDEBA, 2000, pp. 520 y 521.

ción a la salud, educación, seguridad social, vivienda y esparcimiento les son indispensables. Es probable que el único sector o grupo que no necesite de la protección del Estado social sea el de ingresos exorbitantes, los más ricos de la sociedad, que siempre constituyen una minoría.

El Estado social nació para remediar la pobreza y la miseria de grandes sectores sociales. En su evolución, en la actualidad, se proyecta hacia el futuro: que ninguna persona carezca de los satisfactores económicos, sociales y culturales suficientes para llevar una vida con dignidad.⁵⁰

i) *De armonía social.* En cualquier sociedad siempre se presentan conflictos, éstos no desaparecerán, debido a que los intereses de personas y grupos son diferentes y chocan entre sí, pero no es lo mismo una sociedad en la cual la gran mayoría de la población lleva una vida con satisfactores suficientes a una en la que esa mayoría carece hasta de lo indispensable. No es lo mismo una sociedad estratificada socialmente que una en donde existe la esperanza de la movilidad social, en gran parte en razón de las oportunidades de educación. No es lo mismo una sociedad que vive en la inseguridad política y social que una en la cual el porvenir se contempla con la relativa seguridad que se puede tener en esta existencia.

Por las razones anteriores, en el Estado social se reducen y disminuyen en gravedad los conflictos sociales y se tiende a cierta armonía social, que no conoció el Estado liberal-burgués.

El Estado se convierte en el árbitro de los conflictos sociales y su única finalidad es alcanzar su superación, al cuidar el interés general o bien común, y no el interés de una de las partes.

j) El *derecho procesal* se transforma para dar cabida a una nueva concepción: la del derecho procesal social con instituciones que se adaptan a las nuevas realidades y a los cambios jurídicos y sociales. Entre esas instituciones se pueden señalar: la carga de la prueba, la suplencia de la queja, las acciones de tutela, de clase, colectivas y la protección de bienes de la colectividad.⁵¹

22. Las sociedades cambian y se modifican. Las exigencias sociales también. El legislador debe estar atento a las nuevas necesidades para darles cau-

⁵⁰ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 28 y 29.

⁵¹ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 775.

ce, para que el Estado social no vaya a deteriorarse en sus finalidades y características, para que continúe siendo un Estado protector en sus diversos sentidos, y para que cada día más resplandezca mejor la justicia social para el mayor número de personas.⁵² Recuérdese que los derechos humanos son progresivos en su afán de proteger al individuo.

Diversos tratadistas también se han preocupado por resaltar las singularidades del Estado social.⁵³ 

⁵² Benda, Maihofer, Vogel *et al.*, *op. cit.*, pp. 533 y 534.

⁵³ Entre ellos se pueden mencionar a García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, t. II, p. 1657; Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 54-56; Carbonell, José, “Estado de bienestar”, en *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 229.