

XIII. DERECHO DEL DESARROLLO SOCIAL

PORFIRIO MARQUET G.*

Nos proponemos plantear dentro de la realización de este seminario, la idea de la existencia autónoma de una disciplina jurídica a la que podemos denominar "derecho del desarrollo social", así como, desde luego, su evolución y tendencias actuales en México, país en el cual dicha disciplina ha encontrado un campo propicio para su formación y su desarrollo, no sólo en el terreno de las especulaciones doctrinales, sino en la expresión de programas reales y efectivos, así como en su aplicación en los hechos.

Pretendemos también sostener la idea de que el derecho del desarrollo social es el resultado de la fusión o convergencia de principios, normas e instituciones, provenientes por una parte del derecho social y por otra del derecho económico, ya que este último está vinculado de manera importante a las diversas estrategias y tácticas para el desarrollo económico del país, el cual constituye el sustento de los aspectos más concretos del desarrollo, particularmente el social. De ahí la conveniencia de apuntar algunas consideraciones sobre uno y otro antecedentes directos de la disciplina que nos ocupa.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL DERECHO SOCIAL

Un creciente número de autores se ha ocupado del derecho social; sin embargo, creemos que en particular algunos de ellos lo han hecho con mayor precisión e integridad. Concretamente, el inolvidable maestro Mario de la Cueva¹ hizo una magnífica y compacta exposición al respecto, desde sus orígenes hasta su evolución relativamente reciente, considerando que la desaparición del maestro data de 1981.

Sus ideas sobre esta cuestión pueden resumirse en los términos siguientes: el maestro ubica los orígenes de la idea del derecho social en el siglo XIX, en Alemania, con Otto von Gierke, específicamente en 1868, cuando explicó que al lado del derecho del Estado y del derecho privado, surge "... un dere-

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1978, páginas 70-78.

cho social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social". Otros autores, particularmente en Francia, surgen en el siglo xx; destacan de entre ellos George Scelle, Paul Pic y George Gurvitch, quienes publican sus ideas en 1922, 1939 y 1932, respectivamente; al tercero se atribuye la idea de que "el derecho social es el derecho de las comunidades humanas no estatales". La expedición de la Constitución alemana de 1919, conocida como la Constitución de Weimar, permitió que el advenimiento del derecho social se presentara y consolidara primero en el derecho constitucional positivo y vigente antes que en la propia doctrina, pues dicho texto constitucional se ocupó explícitamente de los derechos sociales y propició, además, que sus exégetas se ocuparan del tema, especialmente Gustav Radbruch, quien en su *Introducción a la Ciencia del Derecho*, publicada en 1929,² sostiene que con la Constitución de Weimar surgen dos estatutos jurídicos, resultado de la quiebra de la concepción individualista y liberal y de la participación o intervención más o menos amplias del Estado en la economía, así como de la fuerza creciente de la clase trabajadora: el derecho económico y el derecho del trabajo, cuya colisión e interrelación produce un derecho nuevo de un tercer tipo, que es precisamente el derecho social. Otros autores aparecen en Europa como en torrente y se ocupan en diversas formas de las facetas del derecho social. No es nuestro propósito ni es la ocasión de analizar o reflexionar en detalle las diferentes exposiciones doctrinales, pero sí conviene resumir y concretar que el derecho social se consolidó en el transcurso del siglo xx más que como una rama del derecho, como un tercer género al lado del derecho público y del derecho privado, apoyado básicamente en la indiscutible división de la sociedad en clases sociales y en la necesidad ética y moral, necesidades que nutren la esencia de las normas jurídicas, de reconocer el derecho de los débiles a que se les proteja ante la realidad indiscutible de que a pesar de las declaraciones de igualdad de todos los hombres, en la realidad esto no ocurre, pues si bien dicho principio se justificó y fue efectivo cuando lo postuló la burguesía contra los privilegios de la nobleza, no es válido invocarlo contra las clases sociales explotadas, cuya sola presencia es la prueba de la desigualdad social.

Desde luego es oportuno señalar ahora que no obstante la difusión e influencia indiscutible que tuvo la Constitución de Weimar en otras constituciones europeas y en la doctrina, especialmente por la inclusión y reconocimiento de los derechos sociales, mencionados además de manera explícita, dos años

² *Ibid.*, p. 72.

antes, es decir, ya en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había consignado el primer reconocimiento de derechos a las clases sociales desprotegidas: los trabajadores y los campesinos. Ciertamente no se mencionó expresamente el término “derecho social” ni tampoco el de “derechos sociales”, pero es indiscutible que la esencia de esos conceptos se encuentra en nuestra Carta Fundamental. Esto justifica la frase del maestro Mario de la Cueva: “La teoría del derecho social, como un derecho nuevo, se presentaría primero en la vida, en la Constitución de 1917, y más tarde en el pensamiento de los más brillantes juristas de Alemania y de Francia.”³

Es clara en nuestro derecho social, desde sus orígenes, la transformación de la actitud del Estado, que abandona su pasividad expectante y asume una actitud positiva y claramente intervencionista. Sin embargo, también ha sido una constante en el sistema jurídico-político mexicano el no llevar esa actitud intervencionista de parte del Estado al extremo del totalitarismo y mantener un equilibrio entre los excesos del individualismo y liberalismo clásicos, que condujeron a la explotación de las clases desfavorecidas, con el paternalismo extremo que termina por distraer al Estado de sus responsabilidades fundamentales y reduce más allá del mínimo el ámbito conveniente de la libertad individual.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL DERECHO ECONÓMICO

No hay uniformidad en torno a la ubicación del llamado “derecho económico” dentro de la clasificación del orden jurídico en general, pues en tanto que algunos autores lo colocan dentro del derecho público con la expresión clara de sus principios básicos en diferentes preceptos constitucionales, otros lo estiman como parte del derecho social. Radbruch, por ejemplo,⁴ sostuvo que el derecho económico “... son las normas que regulan la acción del Estado sobre la economía...”, son la sistematización de los principios e instituciones que permiten al Estado imponerse a la antigua relación privada de producción, aunque sin desconocer las necesidades y los intereses del empresario, al cual inclusive protege y estimula. Si bien es cierto que se ha debatido cuál debe ser el alcance de la intervención del Estado en la vida económica y que los acontecimientos más recientes en todo el mundo han hecho de este tema materia de un extraordinario laboratorio de experimentación social, también lo es que no hay duda que el Estado conserva y debe conservar una rectoría

³ *Ibid.*, p. 70.

⁴ Citado por De la Cueva, *op. cit.*, p. 72.

sobre los aspectos que se han denominado “estratégicos” y “prioritarios” de la economía nacional.

Así como desde sus orígenes la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ocupó de los temas que forman la esencia del derecho social, los derechos de los campesinos y de los trabajadores, en los artículos 27 y 123, también desde entonces se ocupó de la temática fundamental del derecho económico en el artículo 28 y más tarde en el 131, aunque paradójicamente también encontramos en el vasto y versátil artículo 27, diferentes cuestiones que corresponden más a la esencia del derecho económico que al derecho social en sentido estricto.

Sin embargo, como señala con acierto Diego Valadés,⁵ la Constitución de 1917 experimentó numerosas reformas entre 1921 y 1982, pero las más importantes se ocuparon de las materias política y social y “... poco fue lo que en materia económica se avanzó en el orden constitucional durante esos años”. No fue sino hasta 1982 cuando se produjo una importante reforma constitucional en materia económica, particularmente en lo que se refiere al nuevo texto de los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Fundamental. “Con esto se ha querido dar el paso que se hacía necesario para completar el proceso evolutivo observado en materia social y en materia política, con el correspondiente a la materia económica.”⁶ Integrados así los principios fundamentales en materia económica a la Constitución, conjuntamente con los de orden político y social, se sentaron las bases, desde el punto de vista jurídico, para el desarrollo integral de la sociedad en general y, desde luego, para el desarrollo social en particular.

En el artículo 25 constitucional se estableció que corresponde al Estado *la rectoría del desarrollo nacional*, para lo cual el propio Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general. Como parte de la rectoría del Estado en materia económica, se precisa que le corresponden de manera exclusiva las *actividades estratégicas* a que se refiere el artículo 28 de la propia Constitución. En el mismo precepto constitucional se incluyó asimismo la idea del “desarrollo integral” del país, la cual es responsabilidad no sólo del gobierno, sino también de los demás sectores que conforman el Estado, particularmente los sectores público, social y privado. Dentro de este orden de ideas, se estableció que la ley alentará

⁵ Diego Valadés, “La reforma social de la Constitución”, *Nuevo derecho constitucional*, Porrúa, México, 1983, p. 12. Véase también Manuel R. Palacios, “Sinopsis histórica del derecho económico”, *Obra Jurídica Mexicana*, Procuraduría General de la República, México, 1985, tomo II, pp. 1838-1839.

⁶ Valadés, *op. cit.*, p. 13.

y protegerá las actividades económicas que realicen los particulares para que puedan sumar su participación al desarrollo económico nacional.

En el artículo 26 se consigna el principio de la "planeación democrática", expresión que implica la necesaria participación de los diversos sectores sociales ya mencionados en la planeación, la cual a su vez, en razón de la creciente complejidad de la administración pública, se ha convertido en una necesidad ineludible para poder ofrecer a la sociedad servicios eficientes y satisfactorios, optimizando los recursos públicos que de otro modo no producen los resultados deseados. El mismo precepto constitucional establece el concepto de "proyecto nacional", que ha sido definido por la doctrina constitucional reciente como "Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto...",⁷ objetivos que son precisados y encauzados a través de la planeación. Se incorporan también las figuras del "plan nacional de desarrollo" y de "programas de la administración pública federal" que deberán sujetarse a aquél, que deben ser expedidos por el Poder Ejecutivo Federal, dentro de las facultades y lineamientos que se establezcan a través de la ley, la cual también determinará a los órganos responsables del proceso de planeación y las bases sobre las que el Ejecutivo Federal habrá de coordinarse, mediante convenios, con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL DERECHO AL DESARROLLO SOCIAL

Como lo hemos apuntado al principio de esta ponencia, sostenemos que el derecho al desarrollo social es el conjunto de principios, normas e instituciones que tienden a procurar el constante mejoramiento integral y equilibrio de los agrupamientos relacionados con los medios de producción. Como puede observarse, el anterior concepto es el resultado de la convergencia entre las ideas que conforman el derecho social por una parte y las que han dado lugar al derecho económico por la otra, pero con un sentido de equidad y de equilibrio que da a la idea del desarrollo un carácter verdaderamente nacional e integral.

Creemos que la idea del derecho del desarrollo social como una disciplina con características propias es relativamente reciente, particularmente si se

⁷ Eduardo Andrade Sánchez, *Comentarios a los artículos 25 y 26. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 60-66.

observa que las disciplinas de cuya convergencia surge, datan de la expedición misma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Nos atreveríamos a afirmar que las bases normativas de la idea del derecho del desarrollo social se establecen propiamente con las reformas y adiciones constitucionales de 1983, en especial con los principios incorporados a los nuevos artículos 25 y 26 constitucionales, cuyos textos respetaron la congruencia con los principios ya consignados con anterioridad en otros preceptos, tanto relativos al derecho económico como al derecho social.

De lo antes expuesto, se desprende que hacer referencia al derecho del desarrollo social es prácticamente lo mismo que aludir a las tendencias actuales de dicha disciplina; sin embargo, en el relativamente corto lapso transcurrido entre la expedición de las reformas y adiciones constitucionales que hemos comentado, al momento histórico que vivimos y que coincide con la última década del siglo xx y del segundo milenio de la era cristiana, importantes acontecimientos han ocurrido que bruscamente han cambiado el panorama mundial y necesariamente el nacional, entre los que podemos mencionar: el fin de la bipolaridad económica mundial y la consolidación de grupos regionales; la reunificación de naciones artificialmente divididas por las guerras del pasado; el abatimiento de barreras económicas entre las naciones, y como consecuencia de ello, la necesidad de lograr una mayor productividad y competitividad a nivel internacional; el reagrupamiento de los países del mundo como una fórmula para hacer factible el progreso económico sin merma del bienestar social, y como parte de esta tendencia, la probabilidad a corto plazo de integrarse a un nuevo grupo de países de América del Norte por medio de la celebración del anunciado Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

Dentro de este orden de ideas, encontramos las más recientes manifestaciones del derecho del desarrollo social en los instrumentos que ya establece de manera genérica la Constitución, precisamente en los nuevos artículos 25 y 26 y, reglamentariamente, la Ley de Planeación: el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de la administración pública federal, entre los que para efectos del tema que comentamos, deben citarse en especial el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa Nacional de Capacitación y Productividad. También deben citarse los pactos sociales que datan de diciembre de 1987.

El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994 fue expedido al inicio de la presente administración por el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. En su presentación se reconoce el esfuerzo de los sectores sociales por abatir la crisis económica que agobió al país, particular-

mente durante la década pasada, y se reconoce también el importante papel desempeñado al respecto por los pactos sociales. Se expresa asimismo la particular preocupación del régimen por la situación de los mexicanos que aún "... viven el intolerable estado de la miseria", para quienes se planean y realizan obras concretas, que aun pequeñas en apariencia, pueden resolver en lo inmediato grandes angustias en muchas comunidades del país, particularmente las indígenas.⁸ Destaca dentro de los acuerdos nacionales que forman parte del Plan, el que se refiere al Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida a través de líneas de acción política concretas, entre las que es fundamental mencionar la que señala que el aumento del empleo y de los salarios reales debe apoyarse en el incremento de la demanda de trabajo propiciado por el crecimiento económico, por el aumento de la productividad y por la reducción de la transferencia de recursos al exterior; la relativa al mejoramiento y ampliación de la educación y al fortalecimiento de la capacitación y productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales; así como la que se refiere a apoyar una participación amplia y decidida del movimiento obrero y de los campesinos en la concertación de la política económica y social junto con los demás sectores productivos y con el gobierno.⁹ Asimismo, el Plan establece principios concretos para procurar erradicar la pobreza extrema "mediante una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social". Al respecto, "el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales".¹⁰

Particularizando un poco más sobre el PRONASOL, éste antecedió incluso al propio Plan Nacional de Desarrollo, ya que el presidente Salinas creó la comisión del Programa mediante acuerdo que se publicó en el *Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1988, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que emprenda sobre los objetivos del programa la administración pública federal. La comisión es presidida por el propio Presidente de la República y se integra con los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y

⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, Presentación, p. xiv.

⁹ *Ibid.*, p. 99.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 126 y 127.

Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, así como por el jefe del Departamento del Distrito Federal y los directores generales de varias entidades paraestatales, entre las que destaca el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Instituto Nacional Indigenista, entre otros. Independientemente de esta integración, el acuerdo establece la posibilidad de que asistan a las sesiones de la comisión otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de que ésta se coordine con los gobiernos de las entidades federativas, las instancias locales y municipales cuando las acciones del Programa requieran de su participación. La comisión contará con un coordinador general que será designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, cuyas atribuciones están determinadas por el mismo acuerdo y entre las que destaca la de dar seguimiento a los acuerdos de la propia comisión. A menos de tres años de existencia, es evidente que el PRONASOL ha producido mejores resultados de los que se habían previsto en la consecución de su objetivo fundamental: la erradicación de la pobreza extrema.

El Programa Nacional de Capacitación y Productividad fue publicado, en su versión más reciente, en el *Diario Oficial* del 20 de junio de 1991, y constituye un documento técnico, político y social de la mayor importancia. No es la ocasión propicia para analizarlo con el detalle que merece, pero es ineludible referir que en su contenido se incluyen consideraciones específicas sobre el “rezago social y la solidaridad”, sobre la “marginalidad rural”, el “subempleo y la marginalidad urbana”, así como la atención “... a otras formas de rezago social”.

Los pactos sociales: el Pacto de Solidaridad Económica, primero y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico después, cuyo contenido se ha renovado periódicamente, concertados por el gobierno federal con las organizaciones más representativas de los sectores sociales, el obrero, el campesino y el empresarial, han logrado alcanzar los objetivos fundamentales que motivaron su celebración: la reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico, por lo que conjuntamente con los demás instrumentos antes comentados, han consolidado un auténtico derecho del desarrollo social.