

# POBREZA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, UN TRINOMIO INSEPARABLE

## POVERTY, PUBLIC POLICIES AND PUBLIC EXPENSE IN MEXICO, AN INSEPARABLE TRINOMY

Fecha de recepción: 28 de marzo de 2019 | Fecha de aceptación: 22 de agosto de 2019

Jorge Manuel AGUIRRE HERNÁNDEZ\*

### Resumen

La relación entre pobreza y derechos humanos abre un amplio abanico de posibilidades para la reflexión jurídica. El objetivo de este trabajo es analizar los vínculos entre pobreza, derechos humanos, políticas públicas y presupuestos públicos, explorando sus interacciones y posibles consecuencias, basando la reflexión en la interpretación que se ha realizado desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, la responsabilidad que deriva para el Estado como responsable de la Rectoría Económica de la Nación y la elaboración de políticas y presupuestos públicos.

**Palabras clave:** pobreza, derechos humanos, dignidad humana, mínimo vital, políticas públicas, gasto público, presupuesto público.

### Abstract

The relation between poverty and human rights open a wide range of possibilities for legal thinking. The objective of this work is to analyze links between poverty, human rights, public politics and public budgets, exploring interactions and possible consequences, basing his reflection on the interpretation that has been made from the Supreme Court of Justice of the Nation on the rights to human dignity and the minimum subsistence figure, the responsibility that derives for de State as responsible for the national economic direction and the elaboration of public policies and budgets.

**Keywords:** poverty; human rights; human dignity; minimum subsistence figure; public politics; public resources.

\*Profesor Investigador de la Universidad Panamericana, Campus Aguascalientes, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La noción de pobreza. III. Conceptualización de la pobreza en México. IV. Derechos a la dignidad humana y al mínimo vital. V. Políticas públicas, presupuestos y combate a la pobreza. VI. Reflexiones finales sobre la construcción de políticas públicas para el combate a la pobreza. VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La racionalidad humana busca en la verdad y en la justicia un fundamento sólido sobre el cual apoyar su obrar, sabiendo que sin él perdería su propia orientación. Ningún espacio en que el hombre actúa puede legítimamente pretender estar exento o permanecer impasible en la sociedad si se actúa bajo principios de libertad, verdad, justicia y solidaridad. Frente al bienestar económico alcanzado hay que señalar que han aumentado las desigualdades, hoy el número de personas que viven en pobreza extrema sigue siendo enorme. La presencia de un individualismo miope, que prescinde de la búsqueda del bien común y excluye de su horizonte la preocupación de compartir la riqueza y eliminar las desigualdades parece ser la nota característica de nuestro tiempo. Está en juego, entonces, el verdadero bienestar de muchas personas en nuestro mundo que corren el riesgo de verse confinadas, cada vez más, a la marginación y exclusión del progreso y el bienestar real, mientras algunas minorías explotan, y reservan en su propio beneficio, vastos recursos y riquezas, permaneciendo indiferentes a la condición de la mayoría<sup>1</sup>.

En nuestra realidad, la pobreza de millones de mexicanos obliga a atender su problemática incorporando en ello una profunda reflexión jurídica sobre el funcionamiento y diseño del marco normativo, las políticas públicas y el ejercicio presupuestal que se requieren para alcanzar su disminución o abatimiento.

He comentado con anterioridad la necesidad de contemplar el combate a la pobreza desde una perspectiva centrada en derechos humanos, principalmente en los derechos sociales, y la relación de la pobreza con el Sistema Jurídico nacional<sup>2</sup>, así como, el impacto que tiene el reconocimiento constitucional, vía la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital<sup>3</sup>, presentando un marco

1 Consideraciones para un discernimiento ético sobre algunos aspectos del actual sistema económico y financiero, Boletín de la Santa Sede, 17 de mayo de 2018, 1.

2 Algunas de las ideas expuestas en este trabajo han sido enunciadas o desarrolladas en: Jorge Manuel Aguirre Hernández, La pobreza y su relación con el Sistema Jurídico Mexicano (Tirant lo Blanch, 2016).

3 Al respecto puede verse: Jorge Manuel Aguirre Hernández, Dignidad Humana y Mínimo Vital: dos

de referencia sobre las consecuencias materiales del flagelo y sus impactos en el mundo jurídico y examinando ideas que proponen puntos de partida y reflexión para la comprensión de los intereses de las personas que viven en condiciones de pobreza. En esos trabajos se ubica al Derecho, con sus principios, valores y normas, como una parte fundamental en el diseño de estrategias precisas y deliberadas para la reducción de la pobreza, evitando así el olvido tradicional de los operadores jurídicos sobre el potencial que, para este efecto, pueden tener las normas y la racionalidad jurídicas.

Propongo concentrar este análisis en un aspecto nodal para la incorporación en el ordenamiento jurídico de acciones específicas para el combate a la pobreza, me refiero a la vinculación entre los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital, con la perspectiva de aplicación real y justiciabilidad de los derechos sociales (DESC), con la definición de políticas públicas y con respecto a los límites presupuestales que enfrentan las instituciones del Estado como obstáculos para combatir frontalmente la pobreza.

La perspectiva que pongo a consideración del lector pretende analizar la noción de pobreza como vulneración de derechos humanos, particularmente de la dignidad humana y el mínimo vital, y que, por lo tanto, debe abordarse desde la óptica jurídica y desde la construcción, por las instituciones encargadas de combatirla y abatirla, de un marco normativo, de políticas públicas idóneas y de gestión orientada y eficiente de los escasos recursos públicos disponibles.

Para enfrentar la pobreza se requiere de la transformación de las instituciones y de las políticas públicas siendo el Derecho un ámbito propicio para impulsar el cambio social necesario. Se puede afirmar que el marco constitucional es determinante en la lucha contra la pobreza y es así por la fuerza que en ese marco han tomado los DESC a partir de la protección de la dignidad humana y el mínimo vital como derechos fundamentales de las personas y de su ya indiscutible justiciabilidad.

Entre los temas que abarca la problemática de la pobreza desde la perspectiva jurídica se encuadran los derechos a la no discriminación, a garantizar la libertad, a la búsqueda de la igualdad, al desarrollo de la solidaridad y a la universalidad de las políticas públicas para erradicar la pobreza extrema y abatir otros índices de pobreza.

Estamos en presencia de un problema, la pobreza, que atañe a los derechos sociales de manera particular dado el carácter prestacional de los mismos y, en consecuencia, de las obligaciones que derivan al Estado en su carácter de responsable principal de impulsar, organizar y brindar la mayoría de los servicios públicos, es decir, como prestador social o como Estado Prestacional.

---

derechos de construcción jurisprudencial para combatir la pobreza (Tirant Lo Blanch, 2018).

La interpretación constitucional en sus propuestas para alcanzar la eficacia jurídica y la justiciabilidad de los derechos sociales, ha reconocido en ellos su importancia para la más justa distribución de la riqueza y para el establecimiento de condiciones mínimas que aseguren a los ciudadanos oportunidades vitales y condiciones adecuadas para desarrollar una vida digna.

La idea de concebir al Derecho como instrumento para crear relaciones más justas en la comunidad permite a los operadores jurídicos encontrar en la pobreza una manifestación social que se encuentra irremediablemente unida a la reflexión jurídica, si es que se comprenden, en toda su extensión, los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital y a la calidad de vida digna, y, en consecuencia, los derechos y las obligaciones o deberes que en razón de ellos se desprenden.

Esta reflexión también trata del Estado de Bienestar Social, sobre el cual ya sabemos que muchos críticos liberales lo asumen como perjudicial para el desarrollo económico por los altos costos, los pocos incentivos al trabajo y la reducción a la competitividad o a la productividad que puede llegar a generar. El paso evolutivo del Estado Liberal, al Estado Democrático y de éste al Estado Social hasta llegar al Estado de Bienestar, se presenta como una consecuencia histórica de gran raigambre jurídica en el desarrollo político de la comunidad en el mundo capitalista. No es una invención caprichosa ni utopía irrealizable.

Recordemos que según la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, el Estado de Bienestar es un conjunto de programas gubernamentales dedicados a asegurar el bienestar de los ciudadanos ante las contingencias de la vida en la sociedad moderna, individualizada e industrializada. En su expresión anglófona el *welfare state* significa un país en el cual el bienestar de los miembros de la comunidad se garantiza por medio de servicios sociales organizados por el Estado. Mi idea es que, por difícil que pueda imaginarse, a partir de la definición de condiciones mínimas de existencia para alcanzar una vida digna el paradigma de los programas y acciones sociales puede ser plenamente identificado y llevarse a cabo haciendo efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

Para adentrarnos en el análisis del combate a la pobreza en el marco de los derechos que contempla el Sistema Jurídico mexicano y las políticas programáticas y presupuestales que supone la acción del Estado, mencionaré en primer término algunas de las ideas que han servido para ir construyendo una noción general de pobreza y sobre la importancia de los DESC en el combate a la misma; posteriormente haré un repaso de los principales vínculos entre derechos humanos y pobreza, específicamente por lo que se refiere a los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital; y, por último, revisaré la formulación de políticas públicas sobre el tema y los límites u obstáculos que ese combate enfrenta en consecuencia de la aplicación de los escasos recursos públicos y las limitaciones presupuestales de las instituciones públicas.

## II. LA NOCIÓN DE POBREZA

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen, en sus artículos 25 y 11 respectivamente, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia. Si nos preguntamos: ¿la pobreza encuadra en lo que se puede llamar un nivel de vida adecuado?, la respuesta rotunda es no, entonces debemos plantearnos ¿cómo hacer exigibles esos derechos?, es decir, cómo lograr la concreción del alcance de los derechos formulados que permita conocer su contenido esencial, identificar a sus titulares beneficiarios y verificar si los responsables de hacerlos efectivos realmente están cumpliendo sus deberes correlativos, para, finalmente, comprender cuáles son las vías formales de acceso a esos derechos, es decir, las garantías jurisdiccionales e institucionales para su adecuada protección y justiciabilidad. Todo ello pensando en establecer bases para ayudar a las personas a vivir una vida digna en lo personal y en lo familiar.

Para avanzar en la comprensión de esa problemática es necesario, tanto entender como la pobreza inhibe la posibilidad de tener un nivel de vida adecuado que permita condiciones de vida digna, como, ubicar la reflexión en el ámbito jurídico estudiando los vínculos concretos entre pobreza y derecho.

Las nociones más comunes asocian la idea de pobreza a alguno de los siguientes conceptos: a) bienestar económico (que toma en cuenta el nivel de ingreso y mide los niveles de satisfacción en aspectos tanto socioeconómicos como de participación social. Esto se liga al establecimiento de un estándar mínimo que tiene como base el costo de una canasta básica de bienes y servicios indispensables para vivir); b) capacidades (entendida como la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable y para tomar decisiones libres e informadas); c) exclusión social (proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en que viven); d) vulnerabilidad (dificultad de controlar las fuerzas que modelan el propio destino o para contrarrestar efectos negativos sobre el bienestar); y, e) el concepto que tienen los pobres sobre su propia pobreza (donde la pobreza tiene una definición multidimensional y a la vez muy ligada a las propias experiencias de vida)<sup>4</sup>.

Siguiendo las ideas de Stiglitz<sup>5</sup>, se puede establecer que una parte importante de la pobreza se debe a la discriminación económica, la falta de acceso a una educación adecuada y a no recibir los servicios de salud suficientes, eficientes

4 Al respecto puede verse: Pablo Ruiz Tagle-Vial, *Pobreza y creación de derechos fundamentales*, en *Derecho y Pobreza*, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política 2005, 72-74 (Roberto Saba comp., Ediciones del Puerto, 2006).

5 Joseph E. Stiglitz, *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*, 122-125 (Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015).

y de calidad, ello produce el aumento en las desigualdades y la perpetuación de la pobreza, que corroen la confianza en las instituciones públicas, incapaces de ofrecer soluciones, y provoca que el resto de los ciudadanos entienda mal el carácter de la pobreza y las desigualdades en la sociedad, ya que no valoran lo suficiente el daño que hacen esas circunstancias a ella misma y valoran demasiado el costo de tomar medidas específicas en su contra.

El sólo enfoque de penuria económica ha resultado insuficiente para caracterizar la pobreza, se hace necesario introducir otros elementos personales (edad, género, discapacidad, movilidad), el ambiente físico (clima, contaminación, riesgos ambientales y naturales), entorno social (sistema educativo, sanitario, habitacional, violencia) y el contexto relacional (estilo de vida, autoestima, vida en familia), con ello se podrían entender mejor las fuentes de privación de capacidades y de la inequidad ampliando los frentes de lucha contra la pobreza<sup>6</sup>.

La pobreza, sugiere Céspedes<sup>7</sup>, no es sólo un concepto abstracto que se refiere a la carencia o falta de satisfactores básicos, pues con ello se quita todo referente concreto que permita establecer con claridad quienes están pasando por esa situación, dando como consecuencia que fácilmente se le pueda utilizar como un sinónimo de las palabras miseria, marginación, precarización y exclusión, no obstante que se trata de fenómenos diferentes. Normalmente se refiere a un grupo de personas que enfrentan condiciones de desventaja en cuanto a la tenencia o acceso a los satisfactores básicos, esos grupos se distinguen por la carencia o precariedad en el empleo y por no recibir ingresos o, en el caso de recibirlos, éstos son menores o no equivalen al mínimo que percibe una persona para poder subsistir.

Cortina nos hace reflexionar sobre las consecuencias del rechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre y la pobreza, hacia el desamparado que, al menos en apariencia, no puede devolver nada bueno a la comunidad. Ella denomina a este rechazo *aporofobia* (el odio, repugnancia u hostilidad ante el pobre, el sin recursos, el desamparado), exhortándonos a modificar nuestras actitudes frente a los pobres modificando las dos claves de nuestra cultura: el respeto a la igual dignidad de las personas y la compasión, entendida, esta última, como capacidad de percibir el sufrimiento de otros y de comprometerse a evitarlo<sup>8</sup>.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos a través de su resolución 21/11, en septiembre de 2012<sup>9</sup>. En dicho instrumento se menciona

6 Joaquín García Roca, *Enfoque de las capacidades y lucha contra la pobreza. Contribución del Papa Francisco*, 46 EDETANIA, 86-87 (2014).

7 Juan José Céspedes Hernández, *Pobreza y escasez de agua en el México del Siglo XXI*, 46-47 (Editorial Liber Iuris Novum, 2011).

8 Adela Cortina, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, 15 (Paidós, 2017).

9 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. Res. 21/11 Los Principios Rectores sobre la extrema Pobreza y los Derechos Humanos (septiembre de 2012)

que las personas que viven en extrema pobreza a menudo son desatendidas o abandonadas por los políticos debido a su falta de voz y capital político y financiero, ello provoca una afectación desproporcionada de sus derechos humanos, en consecuencia, los Estados deben garantizar que las personas que viven en pobreza sean iguales ante la ley, sin discriminaciones, y tengan derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley. Los Estados, señala, deben identificar los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad y deben conceder prioridad a garantizar a esos grupos el disfrute de los derechos humanos en pie de igualdad.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, ha definido la pobreza como:

“Una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la inseguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”<sup>10</sup>.

Sin duda la condición humana referida caracterizada por la privación que no permite el nivel de vida adecuado, diríamos digno, es una constante que afecta a gran parte de la población mexicana, particularmente a indígenas, trabajadores del campo en propiedad colectiva, habitantes de zonas urbanas periféricas, niños en situación de calle y adultos mayores que viven en soledad.

Por último, también desde la ONU<sup>11</sup> se ha planteado la discusión en términos de que necesitamos una definición de pobreza que se refiera a la falta de cumplimiento de los derechos humanos, pero sin desvincularla de la limitación de recursos económicos. Propone que el enfoque de la capacidad ya ha inspirado una ampliación considerable del concepto de pobreza, reemplazando una atención restringida a los ingresos bajos por una consideración multidimensional de la misma.

### III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

La pobreza es una condición socio-histórica de carencia de ingreso suficiente y de falta de acceso a satisfactores y servicios esenciales para vivir, por ello inhibe el ejercicio de derechos, especialmente de los DECS. A su vez, la pobreza es generada por factores económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos y su superación requiere por consiguiente acciones en todas esas dimensiones.

<sup>10</sup> Ver: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>11</sup> Al respecto puede verse el documento emanado de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual (ONU, 2004).

La condición de pobreza también reduce las capacidades de las personas, limita sus libertades, coarta y obstaculiza su futuro y genera múltiples factores de vulnerabilidad, exclusión y discriminación. Estos factores generan círculos viciosos que refuerzan y perpetúan la condición de pobreza durante el ciclo de vida de cada persona e incluso tienden a heredarse a la siguiente generación<sup>12</sup>.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del país (CONEVAL), ha propuesto la siguiente conceptualización: a) *Pobreza Alimentaria*. En función de una estimación del ingreso necesario para adquirir una canasta alimentaria y satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos; b) *Pobreza de Capacidades*. Que, aunada a la anterior, incluye, además, la necesidad de ingresos para adquirir servicios de educación y salud; y, c) *Pobreza de Patrimonio*. Considerando la necesidad de ingreso para lo anterior más vivienda, vestido y transporte<sup>13</sup>.

CONEVAL también ha desarrollado otra forma de distinguir las características de la población según su situación de vulnerabilidad social. Para ello clasifica la población en tres grupos: a) en pobreza (incluyendo pobreza extrema y pobreza moderada); b) vulnerables (que incluye los que lo son por carencia social y los que lo son por ingreso); y, c) La población sin carencias y con adecuado nivel de bienestar.

Conforme a la medición oficial de CONEVAL, el número de personas en situación de pobreza en México a 2018 se ubicaba en 52.4 millones de habitantes que correspondía al 41.9% de la población de las cuáles 9.3 millones (7.4%) se encontraban en condiciones de pobreza extrema. Sólo el 20.5% (27.4 millones de personas) de la población en México se considera no pobre y no vulnerable<sup>14</sup>. Las condiciones combinadas de inflación, devaluación, desempleo y deterioro salarial (pérdida del poder adquisitivo) afectarán seguramente las cifras y porcentajes de población en condiciones de pobreza en los próximos años.

Por otra parte, conviene recordar que el Estado constitucional se erige como una nueva forma de conceptualizar el poder, emanado desde los derechos fundamentales de las personas, con una inclusión, ya sea fuerte o débil de la moral, y que debe respetar en todo caso la voluntad del pueblo, siempre que se ajuste a los derechos señalados, con un amplio ejercicio por los jueces constitucionales a efecto de corroborar el derecho dúctil existente en las constituciones. Los derechos fundamentales se convierten en el paradigma a seguir por todos los Estados siendo impulsados desde los tratados internacionales relacionados con la materia

12 Esta idea puede verse desarrollada en: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, Fundación para la Paz en Guerrero y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Derechos Humanos y Pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1o constitucional, 3 (CNDH, 2019).

13 Fuente: Banco Mundial, Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres (2005).

14 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *10 años de medición de pobreza en México. Avances y retos en política social*, comunicado de prensa No. 10 (5 de agosto de 2019).

y dentro de las propias normas fundamentales de cada país. Especialmente, hay que hacer hincapié en la idea de derechos constitucionalmente reconocidos y en la búsqueda del máximo grado de efectividad, así puedo coincidir con la idea de Pisarello<sup>15</sup>, en el sentido de que los derechos sociales se presentan como expectativas ligadas a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la vivienda, la salud, la alimentación o la educación, es decir, con la supervivencia de las personas, y, en esta medida, con el disfrute de las condiciones materiales que posibilitan el ejercicio real de la libertad o de la autonomía, la reivindicación de los derechos sociales interesa a todas las personas, pero, sin duda, caracterizan a los derechos de los más necesitados.

Siguiendo a Carbonell<sup>16</sup>, los Estados, en materia de los DESC deben: a) tutelar los derechos sin discriminación; b) tomar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos dentro de su territorio; c) demostrar que las medidas tomadas son las más apropiadas para alcanzar los objetivos de los instrumentos internacionales; d) establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales a los posibles violadores de los derechos señalados; e) lograr progresivamente la satisfacción de los derechos sociales establecidos, entendiendo por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua; f) no dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados, puesto que esta prohibida o severamente restringida la regresividad; g) destinar el máximo de recursos disponibles a su satisfacción; h) acreditar que, en efecto, se han destinado el máximo de recursos disponibles: i) en períodos de crisis, priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad; y, j) asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en períodos de crisis o de ajustes estructurales.

Por su carácter prestacional, su construcción teórica y aplicación práctica, Aragón, González Placencia y Hernández sostienen que:

“La arquitectura -universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad, los derechos sociales revelan que la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad, la violencia y la discriminación no son naturales ni merecidas; esos lastres sociales son resultado de la abdicación del Estado en la tarea de garantizar dichos derechos y, como consecuencia, en buscar soluciones de largo aliento que resulten compatibles con la autonomía moral y política”<sup>17</sup>.

15 Gerardo Pisarello, Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción, 11 (Trotta, 2007).

16 Miguel Carbonell, *La garantía de los derechos sociales en la Teoría de Luigi Ferrajoli*, en Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, 201-202 (Miguel Carbonell y Pedro Salazar eds., Porrúa-IIJ-UNAM, 2005).

17 Álvaro Aragón Rivera et al., Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica. Hacia un

Me parece claro el llamado a superar el abandono o abdicación del Estado para hacer viables y posibles los derechos sociales con medidas de largo aliento que fortalezcan las libertades de todos sus ciudadanos.

#### IV. DERECHOS A LA DIGNIDAD HUMANA Y AL MÍNIMO VITAL

Una mínima reflexión pone de manifiesto que existe una transición natural de las capacidades a los derechos. La mayoría de los derechos humanos se relacionan con los derechos de la persona humana a determinadas libertades fundamentales, entre ellas las libertades de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. En la propuesta del enfoque de capacidades se exige que la adecuación de las disposiciones sociales se juzgue en función del florecimiento de las libertades humanas. La prioridad a la libertad humana es pues el elemento común que conecta los dos enfoques. La consideración de la pobreza desde la perspectiva de la capacidad debe, por consiguiente, tender un puente para cruzar de la pobreza a los derechos humanos y viceversa.

Al resaltar la importancia de los DESC para el combate efectivo a la pobreza, se debe enfatizar también que, además de su evidente impacto en lo económico, la pobreza debe percibirse en su dimensión jurídica, tanto por su afectación directa a los derechos fundamentales de los individuos, particularmente a la dignidad de la persona y al mínimo vital, como a la creación o definición de políticas públicas, la gestión de los recursos y la definición de ámbitos de competencia de las instituciones a las que se encomienda su atención. Ello, derechos fundamentales, políticas públicas, gestión de recursos y ámbitos competenciales, son temas eminentemente jurídicos, debiendo agregar que no se puede dejar de lado, en el combate a la pobreza, la concepción de justicia que tenemos, es decir, la noción de justicia que aceptemos y practiquemos, y que integra nuestra visión sobre libertad, igualdad y solidaridad, elementos indispensables para abatir el flagelo.

Las desigualdades sociales se hacen cada vez más profundas con la globalización, además la reducción de estructuras estatales mediante la privatización de lo público, la crisis del Estado Bienestar, la tendencia generalizada de privilegiar la lógica del mercado en lo público, han representado un sacrificio importante en términos de la efectividad, aplicación y justiciabilidad de los derechos sociales<sup>18</sup>.

La pobreza constituye un problema de derechos humanos que se traduce en obstáculos para su goce y ejercicio en condiciones de igualdad real por parte de

---

equilibrio reflexivo entre el horizonte normativo y las expectativas ciudadanas de justicia, 19 (Tirant Lo Blanch-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017).

<sup>18</sup> Ver: Andrea Liliana Núñez Uribe, La exigibilidad de los derechos sociales. La prohibición de regresividad en el ámbito del derecho a la educación en la jurisprudencia constitucional colombiana, 1-2 (SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, 2017).

las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. Por ello se han planteado diversas perspectivas considerando a la pobreza como: a) violación per se de derechos humanos; b) causa de violación de derechos humanos; c) consecuencia de violación de derechos humanos; y, d) pobreza como agravante de la violación de derechos humanos<sup>19</sup>.

En ese contexto de análisis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado un paso muy importante en su interpretación para comprender el significado de la dignidad humana en nuestro sistema. El máximo órgano jurisdiccional se ha decantado por reconocer en la dignidad humana una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una mera declaración ética, la referencia concreta es:

**DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.**

La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.<sup>20</sup>

Se puede concluir que en México la dignidad humana no se confunde con un precepto moral, ha sido definida como el derecho a ser reconocido y a vivir en y

<sup>19</sup> Al respecto puede verse: Ariel Dulitzky, *Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares*, 48 Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 107-134 (2009).

<sup>20</sup> 2012363, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 33, t. II, agosto de 2016, 1a./J. 37/2016, p. 633.

con la dignidad de persona humana, entendida ésta, en su núcleo más esencial, como el interés inherente a toda persona a ser tratada como tal y no como objeto, otorgándole el carácter de derecho absolutamente fundamental al ser necesario para que los individuos desarrollen integralmente el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la privacidad, al libre desarrollo de la personalidad, entre otros. También se le considera como un derecho humano a partir del cual se reconocen: la superioridad de la persona frente a las cosas, la paridad entre las personas, la individualidad del ser humano, su libertad y autodeterminación, la garantía de su existencia material mínima, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones, entre otros.

En mi opinión, queda establecida la noción de dignidad de la persona no sólo como un parámetro moral de aplicación del orden sustantivo nacional, sino como un derecho pleno a favor no sólo de individuos en lo particular, sino también de grupos y clases sociales protegidos por la Constitución, estableciendo con ello que el ejercicio de la libertad sólo es posible en condiciones de efectiva dignidad, y esta, a su vez, se encuentra íntimamente ligada a las condiciones de vida digna en que debe desplegarse.

Desde mi perspectiva, podemos coligar esta idea con la de establecer que la rectoría del desarrollo nacional debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, imponiendo deberes y limitaciones a la acción del Estado para que éste no pueda realizar actividades que tiendan a limitar o anular el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, ya sea individual o colectivamente, pero también imponiendo deberes para que esa rectoría se oriente a asegurar y permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad humanas.

Así, el artículo 25 de nuestra norma fundamental impone obligaciones negativas, de no llevar a cabo actividades que limiten el pleno ejercicio de la libertad y dignidad humanas; pero, también impone obligaciones positivas para que el Estado, a través de la rectoría del desarrollo nacional, de la que es responsable, propicie las condiciones materiales necesarias que permitan el pleno ejercicio de esa libertad y dignidad previstas en la norma. Al establecer esta obligación la Constitución asegura e identifica a quien corresponde la rectoría del desarrollo nacional dando certeza, legalidad, jerarquía y publicidad a la imputación de la responsabilidad.

Por otra parte, el enfoque que se ha dado en nuestro país con respecto al derecho al mínimo vital, desde la interpretación realizada por la SCJN, obliga al legislador a analizar si la persona que no dispone de recursos materiales para subsistir de manera digna, debe ser sujeta o no de determinadas cargas fiscales, operando también como límite a los derechos de los acreedores al proteger ciertos bienes indispensables para la subsistencia material de la persona deudora.

El derecho al mínimo vital, ha sostenido la SCJN, no debe ser contemplado únicamente como un mínimo para la supervivencia económica (artículo 31,

fracción IV, constitucional), sino también para la existencia libre y digna a la que se refiere el artículo 25 de la Constitución Federal (para alcanzar la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país). También debe agregarse el contenido de la fracción VIII del apartado A del artículo 123 de dicha Constitución, en el sentido de que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

El mínimo vital trata de una garantía a las personas, por virtud del cual el legislador tributario, al momento de diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, según sea el caso, correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, en el cual le está vedado introducirse, por no estar legitimada constitucionalmente la imposición de gravámenes sobre ese mínimo indispensable.

La Corte ha venido estableciendo diversos criterios para dar configuración jurídica al derecho fundamental al mínimo vital, para ello se ha pronunciado en diferentes sentencias sobretodo estableciendo el mínimo vital como límite al legislador tributario en la imposición de tributos. Este sentido se reitera en las resoluciones a diversos amparos: 1780/2006, 1301/2006, 84/2008, 2237/2009, 24/2010 y 507/2010.

Tomemos como punto de partida la primera de las resoluciones referidas:

#### **DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que

la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.<sup>21</sup>

Podemos observar como en la SCJN se empezó a abrir, con motivo del Amparo en Revisión 1780/2006, un debate que impacta decididamente en las consideraciones de cómo el Derecho, particularmente el Derecho Constitucional mexicano, debe asumir un enfoque propio sobre las perspectivas jurídicas de la pobreza ya que, no hay duda, que con sus resoluciones la Corte posibilita una nueva visión hacia un derecho social material que considera al mínimo vital no sólo como un presupuesto del orden constitucional, sino también, que la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma, protegida constitucionalmente, es necesario para que las personas puedan llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, ello a pesar de que dicho derecho no tiene acogida expresa en el texto constitucional.

## V. POLÍTICAS PÚBLICAS, PRESUPUESTOS Y COMBATE A LA POBREZA

Los temas de carácter económico y financiero son de especial relevancia a la hora de formular acciones públicas para abatir índices de pobreza. Los recursos públicos son una herramienta de gran influencia sobre el bienestar material de la población ya que su puesta en aplicación promueve el desarrollo personal, familiar y colectivo, es la representación concreta del bien común al que aspira la sociedad. Pocas decisiones administrativas tienen tanta importancia en la vida cotidiana como el presupuesto público. En efecto, la forma como un Estado gasta los recursos que administra es la expresión más fiel de sus políticas y prioridades, No en vano los tratadistas han afirmado que el presupuesto es el centro nervioso de la economía pública y que su papel de asignar recursos en el sector estatal es análogo al que el mercado cumple en el sector privado.

Esa relevancia hace necesario plantearnos una renovada discusión sobre la forma en que las decisiones públicas (en materia de políticas públicas y presupuestos) y los derechos humanos pueden complementarse. Se defiende que un enfoque integrado entre ambas perspectivas puede contribuir a una defensa más eficaz de los derechos, a un mejor desarrollo de las diferentes etapas

21 172545, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, 1a. XCVII/2007, p. 793.

del ciclo presupuestal, a la buena marcha de las finanzas públicas y a resolver los dilemas de justicia distributiva que una sociedad enfrenta en la asignación de recursos públicos. Temas que inciden en la erradicación de la pobreza extrema y el abatimiento de otras formas de pobreza.

Marchesi y Sotelo establecen que lo que administran los agentes económicos son recursos que son los medios para producir bienes y servicios. Como estos recursos siempre son escasos o limitados y han de satisfacer necesidades que son ilimitadas, sugieren los siguientes factores que deben atender los agentes económicos cuando toman decisiones y hacen elecciones sobre el uso de los recursos: a) la elección se realiza siempre ente distintas alternativas; b) ante el abanico de alternativas que se tiene hay que elegir aquella que permita el uso óptimo de los recursos; c) en cada alternativa los agentes piensan en términos marginales sopesando beneficios y costos; d) una decisión puede beneficiar a unos y perjudicar a otros; y, e) cuando los objetivos entran en conflicto, es necesario establecer un orden de prioridades<sup>22</sup>.

Para estos autores la buena sociedad es aquella que esta formada por personas que individual y socialmente se comprometen en mejorar la situación de los menos favorecidos, aunque eso implique pérdidas de libertad de los mejor situados<sup>23</sup>. Con ello, las decisiones y prioridades deberán estar en el camino de favorecer a quienes se encuentren en condiciones de desventaja social, es decir, a los más pobres y excluidos.

Siguiendo las ideas expuestas por Rodrik<sup>24</sup>, nuestra habilidad para responder a los interrogantes que se plantean para resolver o aminorar los efectos de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, ayudará a determinar hasta qué punto los pobres pueden salir de la miseria por sí mismos, mejorar sus niveles de vida, lograr mejores niveles de salud y educación y conseguir un mayor control sobre sus vidas. Desde luego, el crecimiento económico es el instrumento más poderoso para reducir la pobreza. Si se observa un mapa del mundo actual y se pregunta en dónde existe mayor incidencia de pobreza, la respuesta más sencilla es: donde ha habido menos crecimiento desde el inicio del ciclo de crecimiento económico moderno. Por el contrario, los países con mayor índice de crecimiento están demostrando que pueden ir abatiendo sus niveles de pobreza.

Chaparro Hernández<sup>25</sup> sugiere que cuatro factores combinados -constitucionalización del derecho presupuestario, expansión del enfoque de derechos humanos, activismo judicial y mayor percepción de injusticia en la

22 Ver: Jaime Marchesi y Justo Sotelo, *Ética, crecimiento económico y desarrollo humano*, 22-23 (Trotta, 2002).

23 *Id.*, 192.

24 Dani Rodrik, *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico* (Karina Azanza y Brian McDougall trads., FCE, 2011).

25 Ver el trabajo para la obtención del Grado de maestría de Sergio Raúl Chaparro Hernández, *Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública* (Universidad Nacional de Colombia, 2014).

distribución de recursos públicos-, plantean un escenario propicio para una discusión productiva ente derecho y economía en la que se aborden problemáticas de la relación entre presupuesto y derechos humanos como las siguientes: ¿Es posible garantizar, con los recursos escasos disponibles, los contenidos mínimos de los derechos que gozan de protección constitucional?, ¿Debe ajustarse el contenido de los derechos a la realidad fiscal vigente o por el contrario hay espacio para ajustar esta última a las exigencias de financiamiento que plantean los derechos?, ¿Hay unos derechos que por sus costos no pueden protegerse, incluso en sus contenidos más básicos?, ¿Existe una correspondencia entre la jerarquía de distintos objetivos constitucionales y el financiamiento que se les asigna en el?, ¿Son suficientes los mecanismos de control existentes –como es el caso del control fiscal- sobre las distintas fases del ciclo presupuestal para responder a las demandas ciudadanas por una mayor justicia distributiva?, ¿Es posible construir mecanismos de rendición de cuentas sobre cómo se gastan los recursos públicos que sean más sensibles a sus impactos reales sobre los derechos sociales?, ¿Cuál es y cuál debe ser el papel del presupuesto como mecanismo de garantía dentro de una teoría de los derechos fundamentales y, a su vez, cuál es el papel de los derechos humanos en las teorías sobre el presupuesto?. Preguntas complejas que no pueden resolverse con una visión unilateral y que deben ser abordadas en su conjunto para concebir un ejercicio presupuestal con enfoque en derechos humanos.

Chaparro también analiza que los niveles de desigualdad, antes y después del gasto público, no se reducen sustancialmente en los países de América Latina en comparación con lo que sucede en los países más industrializados, menciona que la política fiscal está fallando en reducir la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de la región. Explora la relación teórica entre presupuesto y derechos humanos, y propone un nuevo marco desde el cual puede ser planteada: el de los dilemas de justicia distributiva que las sociedades enfrentan en la asignación de sus recursos públicos escasos. La consideración de dos clases de relaciones: la instrumental, según la cual los derechos humanos se financian con recursos públicos, y la de fundamentación, conforme a la cual el gasto público debe justificarse por su contribución a la garantía de los derechos fundamentales, conducen al planteamiento de una perspectiva integrada entre derechos humanos y política fiscal. Esta perspectiva integrada entre derechos humanos y política fiscal se defiende, entre otras razones, en cuanto evita caer en dos excesos: el garantismo abstracto, que se caracteriza por trivializar la relación instrumental, y el reduccionismo fiscal, que pretende negar la relación de fundamentación entre presupuesto y derechos humanos. Con esta perspectiva integrada en mente se plantea la tensión fundamental que está en juego al momento de pensar la relación entre presupuesto y derechos humanos: la del desencuentro entre democracia y justicia distributiva en la asignación de los

recursos públicos. Concluye mostrando como un enfoque integrado de política fiscal con perspectiva de derechos humanos puede arrojar luces para superar progresivamente este desencuentro.

Por otra parte, la definición de políticas públicas y la canalización efectiva de recursos para la atención de la pobreza requieren de ocuparnos de un tema central para alcanzar objetivos concretos, ese tema tiene que ver con la priorización, temporización, selectividad y la focalización.

Los gobiernos están restringidos por las limitaciones de sus recursos, tanto financieros como administrativos, fiscales, materiales, humanos y políticos. Tienen que decidir qué restricciones atacar primero y en qué tipo de reformas invertir su capital político. Lo que necesitan no es una lista exhaustiva sino un enfoque, basado en un riguroso diagnóstico, que identifique las prioridades con base en las realidades locales.

Para un combate efectivo a la pobreza, los operadores deben analizar un marco de trabajo que permita identificar las restricciones y limitantes para el desarrollo personal y colectivo de las personas en condición de pobreza, a fin de que las estrategias de cambio propuestas puedan enfocarse en aquellas áreas que tengan el mayor impacto inmediato.

La opción por un sistema político participativo representa el mecanismo más eficaz para procesar y definir acciones contra la pobreza. En efecto, la democracia es y debe funcionar como una metainstitución para la construcción de buenas instituciones. Igualmente los programas de atención a la pobreza deben ser concebidos con la meta principal de crear las condiciones adecuadas para que las personas que sufren esa condición, principalmente aquellas aquejadas por pobreza extrema, puedan crecer lo suficiente como para salir de la pobreza, y no sólo pensar en maximizar el volumen del comercio, el gasto público o rentabilizar políticamente los programas de gobierno.

También hay que tener presente, como señalan Rodrik y Subramanian<sup>26</sup>, que un problema crucial de la economía del desarrollo es explicar la enorme diferencia entre el ingreso promedio de las naciones más pobres y las más ricas. Para responder sugieren seguir el rumbo de tres escuelas de pensamiento: primero, la teoría que asigna un papel preponderante a la *geografía*, el determinante clave del clima y los recursos naturales, que también puede decidir las enfermedades que prevalecen, los costos de transporte y la difusión de la tecnología de zonas más adelantadas. Por ende, ejerce una fuerte influencia en la productividad agrícola y la calidad de los recursos humanos.

La segunda teoría destaca el papel del comercio internacional como promotor de la variación de la productividad y el aumento del ingreso: se trata de la perspectiva

26 Dani Rodrik y Arvind Subramanian, *La primacía de las Instituciones (y lo que implica)*, vol. 40, núm. 2 Revista Finanzas y Desarrollo. Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional (2003).

de la *integración* porque da a la participación en la economía mundial —y a sus impedimentos— una función estelar propicia para la convergencia económica entre las regiones pobres y las ricas. Los debates acerca de la globalización se refieren en buena medida a las virtudes de este concepto. A lo largo del planeta se observan esfuerzos de integración con este enfoque, aunque hay que reconocer que también están presentes fuerzas contrarias en una especie de revisionismo de la integración regional.

La tercera se centra en las *instituciones*, sobre todo en la función de los derechos de propiedad y el estado de derecho: lo que importa son las reglas de juego de una sociedad, según las definen las normas de conducta explícita e implícita que prevalecen y su poder para crear incentivos apropiados para un comportamiento económico deseable.

Mi perspectiva, sin olvidar los aportes de las otras dos, se centra en la teoría de las instituciones: Estado de Derecho, derechos sociales, estructuras gubernamentales, políticas y presupuestos públicos, en donde lo que importa es su comportamiento, las reglas establecidas para su funcionamiento y la creación de incentivos institucionales para superar la pobreza extrema y combatir otras formas de pobreza.

La erradicación de la pobreza, en opinión de Muñoz Machado, necesita de políticas públicas de contenido esencialmente económico cuyo diseño y aprobación concierne a las instancias de gobierno en el marco de sus responsabilidades administrativas y/o legislativas, muchas de ellas discrecionales, en cuanto a la orientación y aplicación del gasto público y ahí debemos incidir los operadores jurídicos.

La lucha del Derecho, señala Muñoz Machado, concierne a la efectiva organización de esas políticas favorables al empleo y a la erradicación de las desigualdades, cuya existencia o fracasos son seguro germen de la marginación y de la necesidad. La existencia misma de dichas políticas no puede depender de la discrecionalidad de los gobiernos, por que nuestros máximos instrumentos jurídicos obligan a establecerlas como hemos visto en el caso de los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital<sup>27</sup>.

Desde luego la visión y estructura de un gobierno condiciona la realización de las políticas sociales y la utilización de los recursos económicos disponibles. Rodrik<sup>28</sup> nos recuerda que, frente a la globalización del mundo, encontramos diversas paradojas, al reflexionar sobre ellas apunta dos importantes consideraciones: la primera, que los mercados y los gobiernos se complementan, no se sustituyen. Si quieres más y mejores mercados, señala, tienes que tener más (y mejor) gobernanza. Los mercados funcionan mejor no donde los Estados son débiles, sino donde son fuertes. La segunda, que el capitalismo no se da en un único

27 Sobre esto puede verse Santiago Muñoz Machado, Discurso de *Investidura como Doctor "Honoris Causa"* por la Universidad de Valencia (7 de marzo de 2013).

28 Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial* (Antoni Bosch ed., 2012). Ver Introducción.

modelo. La prosperidad y estabilidad económicas pueden lograrse mediante diferentes combinaciones de formas institucionales de organizar los mercados de trabajo, las finanzas, las reglas de gobierno de las empresas, el bienestar social, etc. Las naciones son propensas a –y, en efecto, tienen derecho a ello– escoger entre estas opciones dependiendo de sus necesidades y valores.

Debe superarse el problema dominante de hacer de la real o ficticia insuficiencia de recursos el freno de las políticas sociales, y de condicionar las políticas redistributivas a ello, para avanzar en garantizar con eficiencia, efectividad y transparencia los bienes materiales ligados a los derechos sociales. Los derechos sociales demandan incidencias y prestaciones de actuar de los órganos y dependencias del Estado, las coberturas en salud, educación, alimentación o vivienda así lo constatan, luego entonces, la consecuencia es irremediable: los derechos sociales demandan acciones negativas (de no intervención en la esfera de las personas) y de acciones positivas (auténticas prestaciones o servicios o tutela de bienes materiales originados en el Estado que permitan la plena realización de los derechos sociales).

Hay que abandonar la creencia de que la limitación, contenido y alcance de la acción conducente a hacer efectivos los derechos sociales, esta vinculada esencialmente a la coyuntura económica, de forma que pueda prescindirse de ella o reducirse su contenido prestacional en tiempos de crisis, pues tal consideración no esta ajustada a los valores y principios que consagran la Constitución y los instrumentos internacionales, porque la eliminación o reducción de las políticas sociales afecta directamente a la dignidad humana y al mínimo vital que son derechos, que como he mencionado, ocupan la cúspide del ordenamiento constitucional, permiten buscar la auténtica igualdad y la consecución de una convivencia más justa y solidaria, y a ellos debe aplicarse en todos sus alcances el principio de progresividad y no regresión.

Por otro lado, es necesario que se supere la concepción tradicional de los derechos sociales como derechos inexigibles, cuya delimitación depende de la exclusiva voluntad del legislador y/o del gobernante y que a ellos corresponderá acomodar a las circunstancias económicas de cada momento su cumplimiento, salvaguarda y promoción. La idea de que los derechos sociales son caros y su realización esta necesariamente vinculada a la situación económica es antigua, falaz y debe ser superada.

También debe superarse la idea, muy extendida entre los operadores jurídicos, de que los derechos sociales son meros principios rectores o cláusulas programáticas, o que los órganos jurisdiccionales nada pueden, ni deben, hacer para garantizarlos, todo ello además no sólo obstaculiza el desarrollo del constitucionalismo sino que lo hace regresivo<sup>29</sup>.

29 Al respecto puede verse: *supra*, nota 15, 14 y ss.

Los derechos sociales deben ser reconocidos como derechos fundamentales vinculados a la libertad, la igualdad, la solidaridad, la dignidad humana y el mínimo vital, forman parte de la efectiva condición material para el ejercicio de la libertad. Por lo tanto, deben transformarse auténticamente en derechos de la clase más elevada y no mantenerse como derechos sociales pretendidamente no exigibles, porque al clasificarlos, en esa u otra categoría, no se hace más que una operación de jerarquización que contraviene el Sistema Internacional de Derechos Humanos, y al propio espíritu de la Constitución en la materia, ya que nada puede estar por encima del derecho a la dignidad de las personas, ni a su derecho a la solidaridad y atención por parte de las instituciones públicas cuando su situación excepcional lo impone.

Comprender el alcance de los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital es pensar en cómo debe el Estado garantizar los derechos sociales con una adecuada política redistributiva basada en consistentes suficiencias presupuestales y en una constatada voluntad política general, en la que los derechos sociales aparezcan en todas las políticas y acciones públicas como un tema absolutamente prioritario. Este podría ser un camino para asociar las ideas de Rawls, Nussbaum, Sen, Pogge, Sachs y otros, para encontrar, en la equidad como justicia y en la oferta de auténticas oportunidades, caminos para el abatimiento de la pobreza, vinculando teorías de la justicia, con las teorías del desarrollo y de derechos humanos, particularmente de los derechos sociales.

No es razonable ni justo que se apliquen recursos públicos a fines superfluos, especialmente si se trata de gastos generales de organización, funcionamiento e imagen del Estado, remuneraciones injustificadas o de algunos programas públicos francamente reducibles o eliminables, mientras no estén resueltas las necesidades vitales de millones de ciudadanos.

Desde la Corte se ha sostenido que la mayoría de las naciones implementan políticas públicas con el fin de garantizar una mayor justicia, principalmente hacia las clases más desprotegidas de su población. Para ello, afirma, “destinan importantes recursos para las personas en situación de pobreza mediante diversas acciones, tales como subsidios, capacitación, financiamiento y otorgamiento de servicios públicos gratuitos como son salud y educación”<sup>30</sup>.

La escasez hace crítico el tema de los derechos y más al hablar de las condiciones de pobreza en la comunidad, en consecuencia, necesitamos entender claramente la relación jurídica que se da entre dignidad, mínimo vital, calidad de vida digna y pobreza si hemos de comprender y desprender de ella: a) los derechos que implica; b) la asignación de bienes correspondiente a su satisfacción; y, c) las restricciones a la libertad que esa relación determina<sup>31</sup>.

30 SCJN e IJ-UNAM, Pobreza, marginación y vulnerabilidad conforme a la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento (SCJN, 2010).

31 David Granfield, La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad, 110-111

A la problemática de hacer frente a las demandas en un escenario de escasez de recursos, hay que sumar la tensión permanente entre la pretensión de universalidad de ciertas normas, valores y principios jurídicos, como los derechos humanos, frente a la visión meramente nacional o local que hace posible solo considerar las consecuencias previstas en un ordenamiento jurídico determinado considerando su marco propio de derechos humanos y las garantías establecidas para su cumplimiento.

Esta última tensión ha sido descrita por Habermas de la siguiente manera:

“Por un lado, los derechos humanos pueden adquirir la calidad de derechos exigibles únicamente en el interior de una comunidad política particular, esto es, el interior del estado-nación; pero, por otro lado, los derechos humanos están conectados con una demanda universal de validez que desborda toda frontera nacional. Esta contradicción sólo podría encontrar una solución razonable en una sociedad mundial constitucionalizada”<sup>32</sup>.

Siguiendo este pensamiento se puede observar como encontramos demandas locales de hacer efectivos al interior del propio Estado principios con pretensiones de validez universal adoptados como consenso de la civilización, al menos de la de occidente y sus sociedades.

Esta situación más que contradictoria a mí me parece que refleja una tensión y una pretensión. Tensión frente a las limitaciones institucionales para hacer frente a las demandas dada la escasez de recursos; y, pretensión (por otra parte, perfectamente justificada) de acceder a mejores condiciones de vida, a una vida digna a través de derechos exigibles que establezcan un mínimo de condiciones de igualdad en la comunidad con la participación tanto de personas y gobiernos nacionales y locales, como de la comunidad internacional en su caso.

Se puede visualizar mejor la interrelación entre las tensiones y pretensiones descritas si nos preguntamos, como lo hacen Holmes y Sunstein, ¿Qué derechos garantiza una comunidad? y encontramos con ellos una respuesta en la que estamos consientes que la misma no proviene sólo de la Constitución de esa comunidad, sino, muy especialmente, conociendo los recursos que se destinan a asegurar el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Porque, como señalan, su satisfacción cuesta dinero y requieren la prestación de un servicio público activo, por ello consideran que todos los derechos son positivos, siendo

---

(Universidad Iberoamericana, 1996).

32 Habermas se considera un defensor de un sistema global multinivel de una sociedad mundial constitucionalizada, aunque advierte por que una república mundial o un gobierno mundial no son posible. Jürgen Habermas, *El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*, 47 *Diánoia Filosóficas*, vol. LV, 3-25 (2010).

los derechos sociales los que muestran más claramente esta dimensión de necesidad de prestación estatal<sup>33</sup>.

Surge el tema de cual debe ser el contenido mínimo de los derechos sociales, reconociendo que no podemos exigir al Estado lo imposible pero que tampoco puede permitirse que los ignore, deberá desarrollarse y definirse ese contenido en función de la justa distribución de los recursos que haya, muchos o pocos, en una especie de prolongación de orden económico y social, dando prioridad a los que menos tienen e intentando establecer condiciones materiales mínimas para la libertad y la igualdad. Con ello se estaría dando pleno reconocimiento a la dimensión prestacional de los derechos sociales, dimensión que genera obligaciones positivas por parte del Estado.

## VI. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA

La fuerza normativa de los derechos sociales se ha robustecido con la interpretación y el sistema de garantías que hacen factible su exigibilidad no sólo en los ámbitos del legislativo o de la administración pública, sino también de la esfera jurisdiccional. La interpretación que he referido constata que la justicia constitucional se ha hecho cargo de la problemática y ha venido proponiendo criterios esenciales para su solución. Por eso puede reflexionarse sobre el sentido de las tensiones que acompañan a la aplicación de los derechos sociales desde el punto de vista presupuestal y político y desde el alcance de las decisiones y la interpretación que se ha generado, en todo caso, queda claro que las garantías legales, administrativas o judiciales de esos derechos implican la revisión de las políticas públicas definidas en las instancias competentes.

Las decisiones alcanzadas y la interpretación realizada, han permitido identificar, con claridad, al sujeto obligado indispensable para la activación de los derechos sociales que, conforme a la Constitución, es el Estado. La jurisprudencia también define que de los derechos constitucionalmente consagrados cabe deducir prestaciones concretas, es decir, medidas positivas para garantizar el acceso de las personas a los bienes y servicios que integran el catálogo de derechos sociales y constituyen el deber de prestar o proveer lo que está a cargo del propio Estado.

Desde la perspectiva del análisis jurídico-programático de las instituciones nacionales tenemos que recordar que al paso de los años recientes el andamiaje jurídico ha sido soporte de diversos programas sociales gubernamentales a nivel nacional, recordemos por ejemplo, correspondiendo su respectivo gobierno

33 Al respecto puede verse Stephen Holmes y Cass Sunstein. El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos, 15 (Siglo XXI, 2011).

sexenal, a “Solidaridad” en la administración de Salinas de Gortari, “Progresía” en el sexenio de Zedillo, “Oportunidades” del gobierno de Fox, “Para vivir mejor” durante el período de Calderón, la “Cruzada contra el hambre” transformada en “Prospera” de Peña Nieto y los Programas Integrales de Bienestar junto con los proyectos prioritarios de corte social de López Obrador, como caminos rurales, pensiones, becas, universidades y atención médica y medicamentos, entre otros. Todos esos esfuerzos parecieran atender, con una visión de modelo económico típicamente neoliberal, a los síntomas de la pobreza más que a las causas que la generan. Esta perspectiva es, por lo tanto, parcial y limitada, y que el número de pobres no decrezca sino que aumente es la lamentable consecuencia de no contar con programas adecuadamente orientados que tengan como principios centrales a la dignidad humana, la calidad de vida digna y el desarrollo ampliado del derecho fundamental al mínimo vital.

La crítica que con mayor frecuencia se hace a los programas sociales provienen generalmente de su excesivo empirismo y su debilidad teórico-conceptual lo que produce políticas de atención a la pobreza pragmáticas, asistencialistas, y consecuencialistas, por lo mismo insuficientes para atender las causas reales del fenómeno y su heterogeneidad. A lo anterior se suma la dificultad de entender un enfoque adecuado de combate a la pobreza, encontramos orientaciones<sup>34</sup> que atienden a la insatisfacción de necesidades, bajo estándar de vida, limitación de recursos, carencias de seguridad básica, falta de oportunidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, condición de clase, dependencia, etc., la complejidad conceptual para su comprensión es grande, la posibilidad de utilizar un enfoque centrado en derechos humanos podría ser una aportación significativa desde la óptica del mundo jurídico, de manera que las alternativas de solución al flagelo se podrían ver enriquecidas y claramente sustentadas.

Ante la ineficiencia crónica de los programas existentes para atajar la pobreza, la marginación y la precariedad, señala Offe<sup>35</sup>, se responde a menudo mediante la multiplicación de actuaciones cada vez más específicas, más fragmentarias, más dirigidas hacia colectivos concretos, pero que acaban configurando una maraña de programas sociales no siempre consolidados claramente entre sí, dado que muchas veces existen niveles administraciones públicas implicadas en ellos, que generan inequidades, que aumentan la complejidad administrativa, y que pronto quedan fuera de juego porque deben estar constantemente adaptándose a nuevas y flexibles realidades. El reto entonces estriba en encontrar respuestas que formulen efectivas garantías jurídicas y las más amplias coberturas universales

34 Al respecto puede verse: Mayra Paula Espina Prieto, Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad, 54-61 (Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008).

35 Citado por: José Antonio Noguera, *Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado de Bienestar*, 1 Revista de la Universidad Autónoma de Puebla, 4 (2008).

que, centradas en la dignidad de las personas, faciliten el acceso general a los bienes materiales.

Es esencial, en este sentido, establece Noguera<sup>36</sup>, no caer en la “chapuza lógica” que ha denunciado Habermas, consistente en pensar que la creciente diversidad de estilos de vida y aumento de la complejidad social requieren abandonar las políticas universalistas y atender únicamente lo concreto. Por el contrario, la mayor diversidad de trayectorias y situaciones hace más necesaria una definición de los derechos de ciudadanía que haga abstracción de esa diversidad de estilos de vida y que los considere irrelevante a la hora de garantizar la seguridad de la cuna a la tumba.

Granfield, cuando analiza el pensamiento de Hegel y sus tres etapas en la filosofía del espíritu, nos recuerda que:

“El derecho mira hacia la utilización de la libertad en el mundo externo y abarca la propiedad, los contratos y la responsabilidad; como contrapeso de este aspecto externo se halla la moralidad, a la que concierne la interioridad, el propósito, la intención, sobre todo la conciencia; la ética social es la síntesis dialéctica de lo externo y de lo interno, examina las obligaciones concretas y los valores objetivos tal como se hallan en la familia, en la comunidad y en el Estado”<sup>37</sup>.

Con ese marco de referencia de la ética social, la procuración de la igualdad de oportunidades significa la creación de condiciones y el derecho de competir y compartir en pos de las mejores condiciones posibles de vida, sin discriminación ni exclusión, y compartiendo los más generosamente posibles los frutos del esfuerzo personal y colectivo, consientes de que debemos proteger y ayudar a los miembros más vulnerables de la sociedad, sino el Derecho no solamente no cumple sus fines sino que también la convulsión social crecerá y romperá el orden público por él propuesto.

Como ha señalado la CEPAL, hay avances en materia de desarrollo social. Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer. Persisten, como desafíos ineludibles, la definitiva superación de la pobreza y la sustancial reducción de la desigualdad que, además de ser un imperativo ético, constituyen una condición imprescindible para avanzar en el desarrollo sostenible, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Reducir sustantivamente la desigualdad es condición indispensable para lograr un mundo con mínima pobreza. Pese al actual escenario económico mundial,

<sup>36</sup> *Id.*, 12.

<sup>37</sup> *Supra*, nota 31, 24.

más complejo e incierto que el de los años anteriores y que, al menos en el corto plazo, será menos favorable, es fundamental asegurar los avances y no postergar las asignaturas pendientes en ámbitos en que el progreso ha sido insuficiente.

Como sostienen Claudio Quiroga y Duarte<sup>38</sup>:

“La desigualdad es una amenaza importante para el desarrollo humano, especialmente porque es un reflejo de la desigualdad de oportunidades. Y, pasado cierto umbral, afecta el crecimiento, a la reducción de la pobreza y a la calidad de la participación social y política. Una desigualdad muy marcada también afecta la idea de un propósito compartido y fomenta la búsqueda de rentas por parte de grupos influyentes”.

Avanzar en la superación de las diversas formas de exclusión que están en la raíz de la desigualdad infunde sentido de pertenencia y de justicia distributiva a los ciudadanos, así como confianza en el futuro, en la democracia y en la institucionalidad. Habrá que imprimir centralidad a estos objetivos en las políticas de Estado, armonizar el progreso social y el dinamismo económico inclusivo que aseguren una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

Con ello se podría estar en condiciones de dar cabal cumplimiento al acuerdo internacional más emblemático en la materia: el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que en su artículo 2.1 establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Igualmente, resulta indudable que sería ingenuo pensar que se puede acabar con la pobreza en todas sus expresiones o categorías, se trata de direccionar la acción pública, las intervenciones gubernamentales, para atacar preferentemente los casos de la pobreza denominada extrema, para que desde esa base se impulse un cambio ascendente en todos los niveles o estratos de nuestra sociedad, cambio que debe impactar sensiblemente el acceso a los servicios públicos y por lo mismo el nivel de vida, el poder alcanzar el mínimo vital para todos. Ese cambio supone el involucramiento y responsabilidad de todos para alcanzar una nueva

38 Gloria Claudio Quiroga y Beatriz Duarte, Una reflexión a la luz de los dos principales retos de la Economía mundial: pobreza y desigualdad, en Anuario Jurídico y Económico Escorialense, 442 (Real Centro Universitario Escorial-María Cristina, 2016).

y distinta distribución de la riqueza que tenga como base el reconocimiento irrestricto de la dignidad y libertad de los mexicanos.

Es evidente que las políticas públicas surgen del Estado y para acceder a sus puestos de decisión se requiere participar en la vida política, resultando que no siempre son las personas más idóneas las que ocupan los cargos públicos lo que propicia orientaciones partidistas, diagnósticos erróneos o ausencia de los mismos como ocurre actualmente, políticas inerciales y escasa responsabilidad, que lleva a pensar que las cosas pueden arreglarse o mejorarse por sí mismas o con mínimas intervenciones.

Stiglitz<sup>39</sup> sugiere que sólo podemos hallar soluciones a la pobreza, marginación y desigualdad, en el marco de la generación de políticas públicas que enfrenten esos retos, el mercado no va a poder hacerlo por sí solo. Los mercados descontrolados generan más poder monopolístico, más abuso del sector financiero, más relaciones comerciales desequilibradas y menos consideración a los trabajadores.

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza menciona algunas ideas y características que una formulación adecuada de políticas públicas puede hacer para abatir el flagelo de la Pobreza<sup>40</sup>:

Las políticas públicas frente a la pobreza son el conjunto de normas, instituciones, programas y acciones destinadas a población en pobreza o vulnerabilidad social y relacionadas con el ejercicio de derechos económicos y sociales.

Para la aplicación del enfoque de derechos a las políticas públicas frente a la pobreza se debe tomar en consideración un conjunto de criterios aplicables a estrategias de reducción de pobreza: a) identificación de las personas en pobreza; b) empoderamiento de las personas en pobreza; c) reconocimiento explícito del marco nacional e internacional de derechos humanos; d) rendición de cuentas; e) igualdad y no discriminación; f) participación; g) otros derechos relevantes para enfrentar la pobreza; h) realización progresiva, indicadores y referencias; i) obligaciones centrales y umbral mínimo internacional; j) asistencia y cooperación internacional; k) desarrollo de otros conceptos; y, l) integración de otras normas de derechos humanos.

Para hacer realidad esas políticas es conveniente recordar la opinión de Prieto Sanchís, para quien:

“Lo que suele presentarse como un conflicto entre los derechos sociales y otros derechos fundamentales generalmente no es tal cosa, sino un problema de costes económicos, de elecciones políticas sobre la distribución de recursos. Aquí Ferrajoli tiene toda la razón: no se deben

39 *Supra*, nota 5, 18-19.

40 *Supra*, nota 12, 8-11.

confundir dificultades fácticas con las jurídicas. Ahora bien, detrás de las decisiones políticas no hay sólo dificultades fácticas o de falta de medios, sino que hay también opciones en favor de un derecho u otro, pues los derechos sociales pueden entrar en colisión entre sí o con otros derechos”<sup>41</sup>.

También, como señala Pisarello<sup>42</sup>, un proyecto preocupado por asegurar una igualdad profunda de oportunidades debería proponerse la remoción de las causas estructurales que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad y la aproximación a las condiciones materiales que les permitan ejercer plenamente su libertad, considerando que, aunque no resulte fácil, las situaciones de privación originadas en condiciones de nacimiento, falta de talento, enfermedades o “mala suerte” personal o social, no deben ser motivo de culpabilizar a las personas, sino más bien compensadas.

El sentido de estas medidas, agrega<sup>43</sup>, consiste en compensar o remover las desventajas que estos grupos puedan haber soportado históricamente, propiciando al mismo tiempo una configuración plural e inclusiva en la esfera pública. Adoptar criterios de universalismo formal en la materia permitiría reducir las mediaciones burocráticas y clientelistas y el estigma que las políticas focalizadas producen sobre los propios destinatarios. Más allá de su finalidad igualitaria, orientada a la compensación y tutela de los más débiles, los derechos sociales y las políticas públicas y presupuestos que se utilicen para hacerlos efectivos, pueden adoptar formas de derechos universales cuando el trato diferenciado discrimine de manera arbitraria, estigmatice y atente contra la dignidad de sus titulares, y también podrán ser concebidos como derechos diferenciados, cuando el trato igual sobre generalice o desconozca las diferencias legítimas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ofrece otras orientaciones para aplicarlas al enfoque de derechos en las políticas públicas frente a la pobreza: (i) la importancia de los estándares interamericanos de derechos humanos; (ii) la necesidad de acciones afirmativas y medidas de igualdad para aplicar el principio de igualdad y no discriminación; (iii) la necesidad de considerar la interrelación y posible interacción negativa entre situaciones de violencia, exclusión social y estigmatización con la condición de pobreza; (iv) la correlación negativa entre la condición de pobreza y el derecho a una vida digna; (v) la necesidad del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; (vi) la necesidad de reconocer la responsabilidad del Estado en actos violatorios por

41 Luis Prieto Sanchís, *Constitucionalismo y Garantismo*, en *supra*, nota 16, 51.

42 *Supra*, nota 15, 47.

43 *Id.*, 48-49.

parte de terceros; y, (vii) la importancia de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información pública en relación con la pobreza y las políticas públicas frente a la pobreza.

Siguiendo las ideas de Casal<sup>44</sup>, podemos afirmar que la justiciabilidad de los derechos sociales presenta diversos problemas, uno muy significativo es el de la posibilidad de que los tribunales, para protegerlos, ordenen el cumplimiento de prestaciones, deducibles directamente de la Constitución, en ausencia de desarrollo legislativo o de la emisión de políticas públicas concernientes, o aún al margen de ello. Lo normal sería esperar del legislador la precisión en las prestaciones exigibles juntamente con la definición de los recursos económicos destinados a hacer efectivos los derechos y de los administradores la emisión de políticas públicas y la estructuración de los programas destinados a su atención. A menudo el Poder Ejecutivo decide discrecionalmente el destino de los recursos dirigidos a satisfacer las necesidades vinculadas a los derechos sociales favoreciendo con ello, como he señalado, la instrumentalización de la política social y el clientelismo político. Cuando el legislador no se ocupa del problema o ante su prolongada inactividad, o cuando el administrador actúa discrecionalmente en perjuicio de las personas o arbitrariamente suspende programas o prestaciones, los tribunales se ven impelidos a actuar frente al riesgo de no ver cumplido o satisfecho los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital o a la calidad de vida digna, ya que estos derechos se traducen en pretensiones constitucionales inmediatas sobre las que hay que preservar siempre su contenido esencial. En este sentido, se puede sostener que el contenido mínimo de estos derechos fundamentales debe ser inmediatamente operativo con independencia del desarrollo legislativo o administrativo.

Frente a la magnitud de la pobreza, se requiere generar nuevas políticas públicas para el efectivo su combate, así como una adecuada reformulación en el diseño de las políticas públicas, en el proceso de planeación, en la utilización de los recursos públicos y en la programación de acciones; la innovación y reformulación adquieren otra connotación que deberá reflejarse en el presupuesto de egresos, dando el sustento a los planes, políticas y programas públicos. Éste debe ser el mayor posible para garantizar la progresividad, evitar la regresividad y alcanzar el máximo uso de recursos en el cumplimiento de los derechos humanos.

Los objetivos programáticos y presupuestales también los define ese compromiso, bajo este enfoque de derechos, las políticas públicas deben estar enfocadas a su cumplimiento efectivo; a su vez, el Estado tiene obligaciones legales frente a la ciudadanía y ésta cuenta con la capacidad para hacerlos

44 Jesús M. Casal, *La garantía constitucional de los derechos sociales: progresos y dificultades o zonas de tensión*, en *La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, 36-40 (Víctor Bazán y Christian Steiner ed., Facultad de Derecho de la Universidad de Chile-Fundación Konrad Adenauer, 2015).

exigibles. El acceso y disfrute de los derechos es una obligación que va más allá de la simple prestación de un servicio público, asumiendo como principios de la política pública la exigibilidad, la integralidad y la participación, reforzando su compromiso a través de los objetivos programáticos y presupuestales. Tanto la relación jurídica como institucional entre Estado y ciudadanía se modifica, la formulación de las políticas públicas pasa a expresar, y a hacer realidad, las obligaciones del Estado en materia de derechos. De ahí que el presupuesto como expresión real de las prioridades de gobierno debe reordenarse en función de los compromisos con los derechos humanos<sup>45</sup>.

Ello sin dejar de reconocer, como lo hacen Holmes y Sunstein<sup>46</sup>, que los que se oponen a constitucionalizar los derechos de bienestar en general fundamentan su argumentación en que una Constitución es un documento legal con funciones limitadas. Si un país trata de hacer legalmente obligatorio y judicialmente imponible todo lo que una sociedad requiere, su Constitución corre el riesgo de perder coherencia. Si la hacienda pública tiene sus arcas vacías, no podrá hacerse cumplir de manera confiable ningún derecho social. De ahí la importancia de tomar decisiones de política pública y orientación del gasto público con coherencia y prudencia sabiendo que los escasos recursos nunca serán totalmente suficientes para hacer frente a todas las necesidades sociales. Pero, de lo que no tengo duda, es de que cuando se habla de derecho fundamental al mínimo vital de las personas en situación de pobreza extrema, ningún otro bien jurídico o programa público podrá oponerse a su máxima prioridad. Refiriéndose a Mary Ann Glendon, destacan su orientación y argumentación en pro de un nuevo deber y un nuevo derecho: el derecho a la asistencia, que debe ser reconocido a las personas vulnerables y que éstas deben tener frente a otros individuos y frente al gobierno<sup>47</sup>.

Por otra parte, habrá que observar que la orientación de las políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad reconocen el fenómeno de que el aumento de la desigualdad y la pobreza es una cara de la moneda, mientras que la falta de oportunidades es la otra, y de que, en una sociedad en la que la pobreza crece o no se disminuye y las desigualdades siempre van en aumento, la sensación de justicia no depende sólo de los sueldos, los ingresos, ni aún del patrimonio, sino de una percepción mucho más amplia que alcanza el involucramiento directo del Estado en la satisfacción de todos

---

45 Estas conclusiones con respecto a la formulación de políticas públicas pueden verse en: Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Estudio sobre presupuesto público y derechos humanos, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (2016).

46 *Supra*, nota 33, 144.

47 *Id.*, 182.

los derechos sociales, económicos y culturales y ambientales de sus ciudadanos, claro además, de los políticos y civiles<sup>48</sup>.

El núcleo intangible de cada uno de los derechos sociales, establece Carbonell<sup>49</sup>, deberá ser suficiente para garantizar un mínimo vital indispensable del que pueda disfrutar cada persona. Se trataría de encontrar un núcleo de normatividad al abrigo del regateo político y una posibilidad de tutela judicial en caso de incumplimiento. La satisfacción de los derechos sociales tiene un costo y exigen una estructura estatal que, al menos, proteja a las personas de las posibles violaciones perpetradas por el Estado o por terceras personas. Los derechos sociales obligan, no son buenos deseos o meros programas políticos, son normas jurídicas que deben ser aplicadas reconociendo que tienen un componente prestacional indudable, pues suponen la necesidad de que el Estado lleve a cabo un despliegue importante de actuaciones, muchas de ellas de carácter presupuestal y administrativo, para hacer efectivos sus mandatos.

Como puede verse me inclino por pensar que los derechos sociales deben verse como límites de lo tolerable aún dentro de la lógica de los mercados ya que establecen una prioridad en la atención de las necesidades básicas de aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión. Justo el límite a los mercados viene determinado por el uso de los presupuestos públicos, la prioridad en los programas que se proyecten y la propia justiciabilidad de los derechos sociales para hacer realidad los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital construyendo con ello una realidad de más justa distribución de la riqueza nacional y de la calidad de vida de individuos, grupos y clases sociales tal y como lo establece nuestro máximo ordenamiento, sólo así podrá hacerse frente a la pobreza.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, Fundación para la Paz en Guerrero y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Derechos Humanos y Pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1o constitucional (CNDH, 2019).
- Adela Cortina, Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia, (Paidós, 2017).
- Álvaro Aragón Rivera et al., Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica. Hacia un equilibrio reflexivo entre el horizonte normativo y las expectativas ciudadanas de justicia (Tirant Lo Blanch-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017).

48 Al respecto ver: *Supra*, nota 5, 122.

49 Ver: *Supra*, nota 16, 189-191.

- Andrea Liliana Núñez Uribe, La exigibilidad de los derechos sociales. La prohibición de regresividad en el ámbito del derecho a la educación en la jurisprudencia constitucional colombiana (SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, 2017).
- Ariel Dulitzky, Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares, 48 Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009).
- Banco Mundial, Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres (2005).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Estudio sobre presupuesto público y derechos humanos, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (2016).
- Dani Rodrik y Arvind Subramanian, La primacía de las Instituciones (y lo que implica), vol. 40, núm. 2 Revista Finanzas y Desarrollo. Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional (2003).
- Dani Rodrik, Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico (Karina Azanza y Brian McDougall trads., FCE, 2011).
- , La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial (Antoni Bosch ed., 2012).
- David Granfield, La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad (Universidad Iberoamericana, 1996).
- Gerardo Pisarello, Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción (Trotta, 2007).
- Gloria Claudio Quiroga y Beatriz Duarte, Una reflexión a la luz de los dos principales retos de la Economía mundial: pobreza y desigualdad, en Anuario Jurídico y Económico Escurialense (Real Centro Universitario Escorial-María Cristina, 2016).
- Jaime Marchesi y Justo Sotelo, Ética, crecimiento económico y desarrollo humano (Trotta, 2002).
- Jesús M. Casal, La garantía constitucional de los derechos sociales: progresos y dificultades o zonas de tensión, en La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales (Víctor Bazán y Christian Steiner ed., Facultad de Derecho de la Universidad de Chile-Fundación Konrad Adenauer, 2015).
- Joaquín García Roca, Enfoque de las capacidades y lucha contra la pobreza. Contribución del Papa Francisco, 46 EDETANIA (2014).
- Jorge Manuel Aguirre Hernández, Dignidad Humana y Mínimo Vital: dos derechos de construcción jurisprudencial para combatir la pobreza (Tirant Lo Blanch, 2018).
- Jorge Manuel Aguirre Hernández, La pobreza y su relación con el Sistema Jurídico Mexicano (Tirant lo Blanch, 2016).

José Antonio Noguera, Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado de Bienestar, 1 Revista de la Universidad Autónoma de Puebla (2008).

Joseph E. Stiglitz, La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales (Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, 2015).

Juan José Céspedes Hernández, Pobreza y escasez de agua en el México del Siglo XXI (Editorial Liber Iuris Novum, 2011).

Jürgen Habermas, El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos, 47 Diánoia Filosóficas, vol. LV (2010).

Luis Prieto Sanchís, Constitucionalismo y Garantismo, en Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli (Miguel Carbonell y Pedro Salazar eds., Porrúa-IIJ-UNAM, 2005).

Mayra Paula Espina Prieto, Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad (Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008).

Miguel Carbonell, La garantía de los derechos sociales en la Teoría de Luigi Ferrajoli, en Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli (Miguel Carbonell y Pedro Salazar eds., Porrúa-IIJ-UNAM, 2005).

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual (ONU, 2004).

Pablo Ruiz Tagle-Vial, Pobreza y creación de derechos fundamentales, en Derecho y Pobreza, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política 2005 (Roberto Saba comp., Ediciones del Puerto, 2006).

Santiago Muñoz Machado, Discurso de Investidura como Doctor "Honoris Causa" por la Universidad de Valencia (7 de marzo de 2013).

SCJN e IIJ-UNAM, Pobreza, marginación y vulnerabilidad conforme a la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento (SCJN, 2010).

Sergio Raúl Chaparro Hernández, Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública (Universidad Nacional de Colombia, 2014).

Stephen Holmes y Cass Sunstein. El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos (Siglo XXI, 2011).