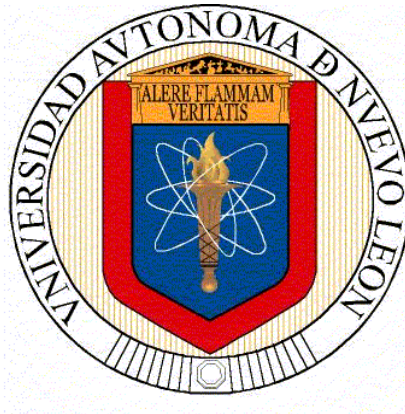


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



TESIS

**LA POBREZA COMO DETONANTE PARA PENSAR EL
DERECHO Y SUS VALORES FUNDAMENTALES**

QUE PRESENTA

JORGE MANUEL AGUIRRE HERNÁNDEZ

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
CON ORIENTACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
GOBERNABILIDAD**

NOVIEMBRE, 2014



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
SUBDIRECCIÓN DE POSGRADO**



**LA POBREZA COMO DETONANTE PARA PENSAR EL DERECHO
Y SUS VALORES FUNDAMENTALES**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
CON ORIENTACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
GOBERNABILIDAD**

PRESENTA

JORGE MANUEL AGUIRRE HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS

DOCTOR R. GERMÁN CISNEROS FARIÁS

NOVIEMBRE, 2014

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	7
Antecedentes	7
Planteamiento	18
Problemática	25
Esquema de presentación	33
Metodología empleada.....	39

PARTE PRIMERA

MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO 1

MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA

1.1. Concepto, algunas características y tipología de la pobreza	46
1.1.1. Concepto	46
1.1.1.1. Concepto general de pobreza.....	46
1.1.1.2. El concepto de pobreza desde la visión internacional....	54
1.1.1.3. El concepto de pobreza en el ámbito nacional.....	66
1.1.2. Algunas características de la pobreza	69
1.2. Dimensiones internacionales y regionales de la pobreza.....	77
1.2.1. Referencias internacionales.....	77
1.2.1.1. La Ayuda Internacional al Desarrollo.....	83
1.2.1.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	86
1.2.2. Impactos de la pobreza en América Latina.....	90
1.3. Pobreza en México	97

CAPITULO 2

POBREZA Y DIGNIDAD HUMANA

2.1. Pobreza y dignidad frente al derecho.....	115
2.2. Libertad, dignidad humana y pobreza	141
2.3. Reconocimiento jurídico de la dignidad humana a partir del desarrollo jurídico de los derechos humanos.	160
2.3.1. Revisión de algunas posiciones en la doctrina española	178
2.3.2. Revisión de algunas posiciones en la doctrina alemana .	196

CAPÍTULO 3

DERECHOS HUMANOS Y POBREZA

3.1. Sistema Internacional de Derechos Humanos y pobreza	226
3.2. México y el Sistema Internacional de Derecho Humanos, acciones y omisiones en materia de combate a la pobreza	274
3.3. Previsiones contra la pobreza en los instrumentos internacionales y su impacto en México	299
3.4 Reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada en 2011 y su vinculación con el combate a la pobreza en México	312

PARTE SEGUNDA

DERECHO Y POBREZA

CAPITULO 1

VALORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES UTILIZABLES EN EL COMBATE A LA POBREZA

1.1. Reconociendo los valores en la Constitución para luchar contra la pobreza.....	334
1.2. Fuerza normativa constitucional y acciones contra la pobreza.....	351
1.3. Principios rectores del sistema jurídico mexicano utilizables contra la pobreza	357
1.4. Condición normativa constitucional para el combate a la pobreza.....	373

1.5. Obligaciones estatales: el estado contra la pobreza	381
1.6. Fuerzas restrictivas y fuerzas impulsoras para combatir la pobreza desde la norma constitucional	388
1.7. Protección jurídica de la dignidad humana.	417
1.7.1. La renta de inserción	427
1.7.1.1. La renta de inserción en la Comunidad de Madrid.....	428
1.7.1.2. La renta de inserción en Francia.....	435
1.7.1.3. La renta de inserción en Brasil.....	440
1.7.2. La renta básica o el derecho a un ingreso ciudadano	444
1.7.3. El derecho al mínimo vital.....	451
1.7.3.1. El derecho al mínimo vital en España.....	454
1.7.3.2. El derecho al mínimo vital en Colombia.....	458
1.7.3.3. La discusión del derecho fundamental al mínimo vital en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	464

CAPITULO 2

ASPECTOS JURÍDICOS Y POLITICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

2.1. Disposiciones constitucionales utilizables en la lucha contra la pobreza.....	498
2.2. El combate a la pobreza y su tratamiento legal.....	506
2.3. Instrumentación jurídico – administrativa de combate a la pobreza.....	517
2.3.1. Definiendo, identificando y midiendo la pobreza en México. La aportación de CONEVAL.....	545
2.3.2. Programas y acciones de combate a la pobreza en México.....	551
2.3.2.1. La baja productividad y perpetuación de la pobreza.....	562
2.3.2.2. Conflictos sociales.....	563
2.3.2.3. Modelo de factores que intervienen en la desigualdad.....	565
2.3.2.4. Estrategias y líneas de acción.....	569
2.3.2.5. Las acciones propuestas.....	579
2.3.2.6. Proyectos Estratégicos recomendables.....	588

CAPITULO 3
CONSECUENCIAS DE UNA PERSPECTIVA JURIDICA PARA EL
COMBATE A LA POBREZA

3.1. Obligaciones del Estado mexicano. Estímulos e incentivos contra la pobreza.....	605
3.2. Derecho y pobreza, la valoración de los impactos	622
3.3. Prácticas y procedimientos jurídicos contra la pobreza	632
3.4. Propuesta de interpretación y reglas de acción	642
CONCLUSIONES.....	555
BIBLIOGRAFÍA.....	678
ANEXO	715

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El reconocimiento que se ha hecho sobre la flagrante violación a los derechos humanos, implícita en la condición que enfrentan las personas que viven en pobreza en circunstancias contrarias a la dignidad humana, y la construcción, cada vez más elaborada, de un sistema internacional de protección de derechos humanos, permite analizar las consecuencias de estudiar la pobreza como un factor detonante para pensar el Derecho y sus valores fundamentales, así como el impacto que desde lo jurídico se puede tener para reducir las condiciones de marginalidad que sufren miles de millones de personas en el mundo.

En México ese enfoque en derechos humanos para combatir la pobreza escasamente ha sido utilizado. Por esta razón, considero de gran utilidad proponer algunas reflexiones sobre su posible utilización en la definición de los marcos normativos y de las estrategias de acción para atenuar la pobreza de las personas que se encuentran en alto grado de vulnerabilidad, mediante la promoción de tales derechos.

La condición de pobreza que viven millones de mexicanos, es un tema que puede ser considerado como de auténtica emergencia nacional. Son muchos y muy variados los enfoques que pueden ser

utilizados para la mejor comprensión de este fenómeno y para proponer alternativas que permitan mitigar sus nocivos efectos. Aquí, propongo utilizar un enfoque jurídico, que incluya el marco de referencia de los derechos humanos, que nos permita, además de superar las omisiones que se presentan, proponer criterios que los operadores jurídicos puedan utilizar cuando se aproximen a la comprensión de esta problemática.

En este trabajo, dentro de su marco de referencia, hago una revisión de los estudios y análisis sobre los impactos materiales de la pobreza y sobre la relación entre la pobreza y el mundo jurídico, desde la perspectiva de organismos nacionales e internacionales; también reviso las obras de diversos autores que, a partir de la visión de sus respectivas disciplinas, nos proponen puntos de partida y reflexión para la mejor comprensión de los intereses de las personas que viven en condiciones de pobreza.

Se trata entonces de ubicar al Derecho, con sus principios, valores y normas, como una parte fundamental dentro de una estrategia precisa y deliberada para la reducción de la pobreza, evitando con ello el olvido tradicional de los operadores jurídicos sobre el potencial que para este efecto pueden tener las normas y la racionalidad jurídica.

Pero además, este trabajo busca recordar que en nuestra tradición jurídica la aplicación del Derecho debe estar siempre orientada a la búsqueda del bien común, y que en esa búsqueda la opción fundamental del sistema jurídico es encontrar, propiciar e impulsar aquellas acciones que protejan a los más desfavorecidos, si es que verdaderamente el sistema jurídico aspira a instaurar un mínimo de justicia en nuestra sociedad.

A continuación, con el propósito de introducir al lector en el tema, se presentan algunos antecedentes del tratamiento jurídico

doctrinal que se ha dado al tema de la pobreza. Igualmente, se presenta un primer panorama sobre las disciplinas que le dan un marco teórico y referencial al problema que estudiaré. Estos aspectos serán abordados a lo largo de la investigación en la que se hará referencia específica a las diversas posiciones asumidas por los tratadistas que se han ocupado de esta materia.

En primera instancia, se puede decir que llama poderosamente la atención, y debiera llamarla en específico a los juristas mexicanos, encontrar que en México prácticamente no se encuentran investigaciones que lleven a cabo estudios específicos que relacionen la pobreza con lo jurídico o que consideren un enfoque jurídico para el análisis de la pobreza.

Por ello, en este trabajo académico presento diversos enfoques sobre nuestro problema en atención a las ideas expuestas por una amplia gama de analistas de otras latitudes. De la lectura de dichos trabajos surge mi inquietud de aproximarnos a conocer si desde el Derecho se puede tener una perspectiva del fenómeno de la pobreza, con el propósito de que sea en el mismo Derecho donde podamos buscar soluciones justas a los problemas que surgen en la realidad social.

Al aproximarnos al tema no se puede dejar de lado el sentido de entender lo jurídico, según ha señalado Granfield, como una experiencia del significado y valor jurídico que debe contar con nuestra participación intelectual¹. Es decir, sólo el compromiso personal y el involucramiento directo para el conocimiento de una problemática hacen posible su auténtica comprensión. Así, propongo que los operadores jurídicos asuman la tarea que les corresponde con

¹ Granfield, David. *“La experiencia interna del derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*. 1ª Edición en español, Universidad Iberoamericana, A.C., México, 1996, página 12.

su participación intelectual en la comprensión y aportando alternativas de solución del fenómeno de la pobreza.

Por otra parte, también podrá ubicarse el contexto de ésta investigación, en la estela del llamado “*neoconstitucionalismo*”, que para algunos autores constituye una verdadera cultura jurídica nueva, o por lo menos una teoría del derecho distinta de la teoría positivista que ha servido de marco conceptual al Estado de Derecho. De entre las distintas características que moldean esta nueva forma de concebir el Derecho, asumo la idea de que los derechos humanos tienen una fuerza expansiva que irradia todo el orden jurídico. Además asumo como propia la idea según la cual las constituciones contienen normas materiales o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos, obligando a los jueces a trabajar con valores constitucionalizados y con nuevas formas interpretativas propias de los principios constitucionales, tales como la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto de irradiación, la proyección horizontal de los derechos, el principio *pro homine* y un largo etcétera.

En torno a esta nueva forma de ver el Derecho, encontramos también la idea de que la ciencia jurídica puede concebirse hoy día como una meta-garantía en relación con las garantías jurídicas eventualmente inoperantes, ineficaces o carentes de sentido. Así como, la necesidad de reflexionar sobre los impactos de los llamados derechos sociales, económicos y culturales y de los derechos civiles y políticos, desde sus raíces y consecuencias, que han sido motivo de estudio de un importante número de pensadores en el mundo jurídico que ven en los derechos humanos nuevos horizontes para nuestra disciplina. El pensamiento de estos autores, como trataré de presentar

en la investigación, aporta diversas ideas que pueden ser tomadas en cuenta como marco doctrinal en el estudio jurídico de la pobreza. Algunos de ellos directamente y otros de manera circunstancial se han acercado de diferentes maneras a considerar la problemática de la concreción de los derechos sociales, de la extensión de los derechos humanos y sobre la obligación del Estado para atenderlos. Además de las citas correspondientes a lo largo de la investigación, consigno algunas de las obras de estos autores en la bibliografía de la misma.

Por otro lado, podré revisar ideas y reflexiones acerca de los derechos colectivos como dato incuestionable de la realidad política y jurídica contemporánea y sobre la dignidad humana como premisa antropológica del Estado Constitucional; también analizaré lo expuesto sobre el catálogo de los derechos humanos en México y el análisis sobre la imprecisión y confusión conceptual, jurídica y política de los derechos humanos y sobre la interpretación de la Constitución en la protección y defensa de los derechos fundamentales. Igualmente hay que tener en cuenta el importante bagaje de aportaciones sobre: el sentido de la Constitución como centro donde las instituciones políticas y jurídicas más relevantes, entre ellas las garantías y defensa de los derechos humanos. Todo ello se articula de forma normativa para dar andamiaje jurídico a la compleja vida política y social, dar pauta a reflexiones sobre la trascendencia de los valores del constitucionalismo y posibilitar el poder de reforma para acometer los cambios demandados en nuestro país.

En la investigación es relevante el análisis del concepto jurídico de dignidad humana, o de dignidad de la persona, como derecho humano fundamental y como cúspide del orden objetivo de valores consagrado por la Constitución, no sólo por lo que se refiere al derecho a que cada cual elabore y haga presente su propia imagen o

a la fórmula de no instrumentalización, es decir, que el hombre no sea usado como objeto, sino como manifestación singular de la autodeterminación consiente y responsable de la propia vida. Considerando también que la concepción jurídica de los derechos humanos se sostiene en el concepto de dignidad humana, no como una expresión clasificatoria, sino como fuente de la que derivan todos los derechos básicos, además de ser la clave para sostener la característica de indivisibilidad de las llamadas generaciones de derechos humanos.

Estas reflexiones mostrarán la preocupación manifiesta en la doctrina por encontrar puntos de contacto entre la dignidad de la persona y las condiciones mínimas para su subsistencia, situación que va a impactar el estudio del fenómeno de la pobreza y su posible tratamiento o inclusión en el mundo jurídico.

Las consideraciones que se han hecho en relación a la Constitución como instrumento integrado por valores, principios y normas; sobre la dignidad humana como derecho humano y la pobreza como menoscabo de la dignidad de las personas, así como, con respecto al sentido de dignidad humana en el derecho interno y sus consecuencias, al establecimiento de condiciones mínimas para poder desarrollar una vida digna y el interés que ha despertado en la doctrina y en la jurisprudencia el denominado derecho al mínimo vital, en mi opinión permiten analizar con una perspectiva jurídica el fenómeno de la pobreza, no tanto como una realidad social sino en razón de los elementos y consecuencias jurídicas que deben tomarse en cuenta para ese análisis.

Aunque se reconoce la imposibilidad de abarcar otros enfoques, como son el social, cultural, económico, político y filosófico, se recogen algunas de las principales ideas expuestas en esas

disciplinas, como por ejemplo lo señalado por Pogge², quien sostiene que la pobreza se debe a la violación de los derechos humanos en que los países ricos incurren al sostener al presente orden institucional global y quién se pregunta ¿cómo es posible que persista la pobreza extrema de la mitad de la humanidad a pesar del enorme progreso económico y tecnológico y a pesar de las normas y de los valores morales ilustrados de nuestra civilización?, proponiéndonos enfrentar como deber moral esta injusticia; y lo propuesto por Singer³ quien sostiene que no se puede dar preferencia a nuestros propios ciudadanos sobre los de otros países en condiciones de pobreza y sugiere un impuesto para ayudar a los más pobres.

En nuestro país la pobreza ha sido estudiada desde diversos enfoques, particularmente destacan los trabajos de Dieterlen con su análisis de la pobreza desde la filosofía, que no deja de cuestionarnos sobre los derechos de los pobres y nuestras obligaciones para con ellos, junto sus comentarios a los cuestionarios ¿Qué dicen los Pobres? y Voces de los Pobres. Por otro lado, también encontramos ensayos de corte economicista como el trabajo de Levy sobre la Pobreza en México y las ideas sobre la desigualdad en México desarrolladas por Lusting. En este repaso no se pueden olvidar los muy variados estudios realizados por el economista Julio Boltvinik Kalinca, muchos de ellos referidos al índice del progreso social, al estudio de la pobreza y su distribución en el país, y sobre los criterios de medición de la pobreza utilizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), particularmente me interesa destacar en este momento su trabajo desarrollado en 2001 denominado *Pobreza Ignorada. Evolución y*

² Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2005.

³ Singer, Peter. “*One World: The Ethics of Globalization*”. Yale University Press, 2002.

Características, en el que realiza una revisión sobre las políticas públicas de combate a la pobreza extrema en los dos sexenios anteriores. Estos trabajos serán oportunamente analizados a lo largo de la investigación.

De manera particular, esta investigación encuentra antecedentes significativos en los ensayos impulsados por el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política que en su edición 2005, publicada en Buenos Aires en 2006, logró reunir los trabajos de 16 distinguidos investigadores sobre el tema *Derecho y Pobreza*, en el cual se analiza: la obligación y las estrategias institucionales para erradicar la pobreza, así como el papel del orden jurídico, de los abogados y del orden internacional en estas acciones. En esta obra colectiva participa José Antonio Guevara, estudioso mexicano de los derechos humanos, quien aborda en su trabajo los temas relativos al derecho al desarrollo y la pobreza, con un acercamiento al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Otros estudios con enfoque jurídico sobre de la lucha contra la pobreza me permiten acercarme a las ideas de no aislar del debate legal la relación entre pobreza y disfrute efectivo de derechos humanos, y para evitar la retórica y llegar a obligaciones legales a partir de una revisión crítica de los marcos conceptuales.

Es necesario también tener en cuenta, en el análisis de la pobreza desde una perspectiva jurídica, las nociones sobre afectaciones colectivas a los derechos humanos y, en relación a las características y estructuras de esos derechos, la posibilidad de su justiciabilidad. Por otra parte, igualmente, hay que considerar la necesidad de mantener lo que se denomina un enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, sin dejar de lado los problemas que plantea la recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el derecho interno, particularmente a raíz de la

Reforma de 2011, e igualmente revisar, desde la óptica de los derechos humanos, los programas sociales gubernamentales y la modalidad de enfrentamiento a la pobreza desde las políticas de transferencias.

Por otro lado, en la investigación, estudiaré el sentido y articulación que puede darse a varios instrumentos jurídicos como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Desarrollo Social. Con esta base instrumental analizaré el tratamiento que otros ordenamientos jurídicos han dado a la incorporación en su régimen interno de los derechos humanos y, en particular, sobre la consideración que se ha dado al concepto de dignidad humana como derecho fundamental y como base para el establecimiento de condiciones de vida digna, así como el tratamiento jurídico del derecho fundamental al mínimo vital, instituciones jurídicas fundamentales orientan la investigación en su conjunto.

El marco doctrinario y legal expuesto permite el acercamiento a las reflexiones que se han hecho para estudiar una perspectiva jurídica de la pobreza y se ve enriquecido con una serie de documentos institucionales, o reportes muy relevantes sobre el tema, como los realizados por el Banco Mundial sobre *Generación de ingreso y protección social para los pobres*, sobre las *Condiciones de las transferencias en efectivo*, el estudio sobre las *Voces de los Pobres*, y el *Reporte Alianza Estratégica con México 2008-2013*. Así

como también los diversos *Informes Sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los estudios publicados por la Comisión Económica para América Latina de 2006 a 2009, y los denominados *Poverty Reduction Strategy Papers* del Fondo Monetario Internacional.

Sostener un enfoque de derechos, para el análisis del fenómeno de la pobreza, permite conocer algunos de los contraargumentos que con respecto a esa postura se pueden sostener, así encuentro tres posturas básicas: la primera idea desde la que se sostiene que la dignidad humana no es un derecho fundamental; la segunda que afirma que el problema de la pobreza mundial radica en la ausencia de un agente de justicia global y no puede plantearse adecuadamente como un problema de derechos humanos, sino únicamente como una cuestión de reforma política internacional; y la tercera en la que las consideraciones versan entorno a que la constitucionalización del derecho a verse libre de pobreza tampoco resulta tan útil, ya que no hay derecho que alcance para superar la pobreza. A lo largo de la investigación analizaremos las consecuencias que se derivan de estas posturas para sostener una perspectiva jurídica de la pobreza de alcance amplio.

Otro dato importante a tener en cuenta en la investigación es la ausencia, incluso podría decirse omisión, del tratamiento de la pobreza con un enfoque jurídico en México, contrario a lo que se observa en otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, en los que encontramos importantes discusiones, seminarios, artículos de revista y obras individuales y colectivas, que nutren de manera significativa las reflexiones y enfoques sobre el tema. Me parece que siendo nuestro país uno de los que tiene mayor población en los niveles de pobreza, y al mismo tiempo con una

tradición de estudios jurídicos de las más importantes en la región, no puede permanecer la reflexión jurídica nacional ajena al tema.

No puedo dejar de mencionar que la investigación centra su esfuerzo en un horizonte temporal relativamente limitado, que es principalmente el que se da desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días. Particularmente desde la aparición de la Carta de las Naciones en 1945. Esta demarcación temporal obedece justamente a que es a partir de dicho instrumento internacional que aparece por primera vez con connotaciones jurídicas precisas, y obligando a las partes suscriptoras, el concepto de dignidad humana que después se desarrollaría ampliamente. Desde mi perspectiva, la condición de pobreza que sufren millones de individuos es una afectación directa al sentido que sobre la noción de dignidad humana han tenido diversos tratados, convenios y protocolos internacionales, por ello considero de especial relevancia ubicarnos en el paradigma jurídico que en el derecho internacional supone la dignidad humana, para entender su implicación y consecuencias jurídicas en un determinado sistema.

Por otra parte, resulta igualmente relevante ubicarnos, también, en la noción sobre el derecho al mínimo vital que se ha venido desarrollando en la doctrina. La unión de esos dos conceptos: dignidad humana y mínimo vital, nos permitirá demostrar nuestra afirmación sobre la falta de comprensión e interpretación de ambos conceptos como factores fundamentales para alcanzar un adecuado marco jurídico en el efectivo combate a la pobreza en nuestro país.

Igualmente la unión de esos dos conceptos jurídicos permitirá, y eso es parte de lo que la investigación tratará de demostrar, que el sentido constitucional de vida digna tiene contornos limitados y precisos que comprenden claras consecuencias jurídicas y que imponen obligaciones y prioridades a la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas de combate a la pobreza, dando así

una adecuada perspectiva y consecuencia jurídica constitucional al combate a la pobreza.

Planteamiento

El fenómeno de la pobreza debe ser analizado desde muchos enfoques como lo son el económico, político, sociológico o en atención a sus manifestaciones culturales, etc. Sin duda también tiene una vertiente de análisis jurídico, tanto desde el aspecto meramente normativo, siguiendo las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc., es decir, el carácter instrumental del ordenamiento jurídico; como desde los principios y valores sustentados por el orden jurídico, es decir, el carácter axiológico de dicho ordenamiento, establecido de manera preponderante en el Sistema Internacional de Derechos Humanos y en el ordenamiento constitucional nacional. La pobreza pasa así a ser un concepto que permite la reflexión netamente jurídica y que demanda, justamente de los operadores jurídicos, la expresión de conceptos y argumentos que permitan su comprensión como problema jurídico.

Se puede afirmar que la comprensión de las normas constitucionales, particularmente las que integran obligaciones sobre derechos humanos, está influida por la manifestación contemporánea del proceso de expansión creciente de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales (lo que conocemos como globalización) que ha dado pie, cada vez con mayor frecuencia, a que observemos el ejercicio de poderes políticos supranacionales y la presencia, cada vez más activa y reconocida, de órganos e instituciones internacionales dentro de nuestras propias fronteras nacionales.

Es común en diversos textos jurídicos de la materia, encontrar una reiterada defensa de la vocación universal de los derechos humanos como inherentes a toda persona humana, independientemente de nacionalidades o del carácter explícito o no de su incorporación en el derecho interno. En el caso mexicano, también se había formulado un análisis sobre las limitaciones contenidas en el texto de nuestro ordenamiento constitucional al realizar el estudio de las garantías individuales en relación con el amplio catálogo que ha derivado del Sistema Internacional de Derechos Humanos y las nuevas consideraciones sobre la idea de los derechos fundamentales, situación que evidentemente se ve transformada con las más recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

La incorporación de órganos y normas internacionales en el derecho interno obedece, según el caso, a consensos, tratados, acuerdos, reformas constitucionales, etc., instrumentos a través de los cuáles los estados nacionales abren sus fronteras a relaciones jurídicas de múltiples niveles que impactan, reforman, mutan o desplazan los límites, hasta ahora convencionales, del estado constitucional y que han dado lugar a lo que algunos denominan la “supraestatalidad”⁴, llevando incluso a algunos autores a afirmar la existencia de un Derecho Constitucional mundial en forma embrionaria⁵. Esta apertura jurídica permite apreciar nuevos impactos del Sistema Internacional de Derechos Humanos en los derechos

⁴ El concepto es propuesto, entre otros, por: Bustos Gisbert, Rafael. *“La Constitución Red: Un estudio sobre supraestatalidad y constitución”*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 2005, página13.

⁵ Por ejemplo para Turégano existe ya un Derecho Constitucional mundial, aunque en forma embrionaria, constituido fundamentalmente por la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que demanda la puesta en marcha del aparato institucional y procedimental que requiere para ser efectivo, ver Turégano Mansilla, Isabel. *“Justicia Global: los límites del constitucionalismo”*. Palestra Editores S.A.C., Lima, Perú, 2010. Página 119.

internos. Estudiando la pobreza desde una correcta perspectiva jurídica se pueden apreciar esas influencias.

En nuestro país es evidente, dada la condición de pobreza de millones de mexicanos, que se requiere de una renovada visión del problema que ayude a superar los obstáculos y carencias que desde lo jurídico pueden apreciarse al aproximarnos al problema, para ello propongo que una visión o perspectiva jurídica, tal y como aquí lo desarrollaré, puede ayudar a dimensionar el problema y encontrar las vías adecuadas para su comprensión y tratamiento. Indudablemente el impacto brutal de la pobreza lastima a la sociedad y los juristas no pueden permanecer ciegos o sordos ante su magnitud, por el contrario es su deber imaginar y proponer alternativas para su debida atención y, en su caso, disminución.

Lo anterior requiere superar las concepciones, hasta ahora en boga, sobre la naturaleza y alcance de los derechos humanos con una visión reduccionista caracterizada por un exacerbado positivismo y formalismo, centrado en nuestro viejo sistema de garantías individuales y en la falta de reconocimiento sobre la jerarquía y/o carácter vinculante de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que por cierto aún prevalece en el mundo de la enseñanza jurídica. Las recientes reformas demandan del intérprete de la Constitución nuevas directrices para su cabal comprensión y para permitir nuevas orientaciones encaminadas a su real efectividad, para ello sugerimos adentrarnos en las propuestas surgidas a partir del movimiento neoconstitucionalista con su idea de un ordenamiento jurídico basado en principios, teniendo a los derechos humanos como eje rector de todo derecho y con una gran fuerza expansiva de la norma constitucional.

Resultará revelador entrar al análisis de las recientes reformas⁶ aprobadas para nuestro texto constitucional en materia de derechos humanos, que permiten la incorporación en el derecho interno del Sistema Internacional de Derechos Humanos, para observar si dará lugar a que nuevas interpretaciones constitucionales ya no limitadas sólo a las garantías que la Constitución reconoció en su momento, sino haciendo una amplia declaración sobre el respeto irrestricto a los derechos humanos contemplados en la propia Constitución y en los tratados Internacionales en la materia ratificados por México. Con ello se daría un paso firme para abandonar, al menos formalmente, la interpretación excesivamente positivista que hasta ahora ha prevalecido, quedando pendiente su posterior interpretación y sobre todo la aplicación que permitan hacer posible que en México se viva un verdadero Estado Constitucional y Social de Derecho.

En el combate a la pobreza, la reciente Reforma abre un horizonte de esperanza para que México lo enfrente a partir del fortalecimiento de los derechos humanos. Con esta nueva incorporación los juristas no podemos olvidar que debemos preocuparnos más por proteger ampliamente los derechos humanos que por su reconocimiento en el texto, de ahí que nos parezca muy sugestiva la idea de aceptar esa fuerza expansiva que hemos descrito.

En México apenas es incipiente esta visión de un ordenamiento constitucional con fuerza expansiva. La posibilidad de emplear estos nuevos paradigmas en un ámbito concreto del ordenamiento jurídico nacional nos la proporciona el tema de combate a la pobreza. En él encontramos un claro ejemplo de falta de definición en el

⁶ El Congreso de la Unión aprobó en marzo de 2011 una reforma constitucional para regular la incorporación del Sistema Internacional de Derechos Humanos en el derecho interno, misma que será revisada en la investigación. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

ordenamiento superior que es omiso en el tratamiento de la pobreza o del derecho fundamental al mínimo vital, y, por lo mismo, encontramos también, una inadecuada visión en las políticas públicas que deberían derivar del texto constitucional para orientar y fundamentar las competencias de los órganos públicos en la materia. Todo ello hace necesario utilizar las aportaciones intelectuales de las nuevas formas de ver, entender y aplicar el Derecho para intentar determinar su posible tratamiento.

De manera significativa, nuestro ordenamiento constitucional es omiso sobre contenidos normativos que permitan el adecuado tratamiento o definición de políticas públicas, ámbitos competenciales, jerarquías normativas o reservas de ley, en torno a la pobreza, al derecho fundamental al mínimo vital o a hacer explícitas las verdaderas condiciones de vida digna para los mexicanos. No se formula un texto positivo, a ese nivel, sobre el combate, erradicación o disminución de la pobreza, pero esto no nos debe de llevar a ignorar, debilitar o negar, la dependencia que el pleno ejercicio de la libertad o la dignidad humana tienen con respecto a su lacerante presencia.

Recordemos que es en la reflexión sobre los derechos humanos como se han venido construyendo nuevas interpretaciones que posibilitan encontrar en el ordenamiento constitucional los valores subyacentes y las dimensiones funcionales que corresponden a esos derechos y que permiten un método más riguroso para su interpretación y aplicación, considerando su multifuncionalidad y posibilitando la búsqueda de una concepción material que vincule la interpretación con la concreción de esos derechos fundamentales⁷.

⁷ Al respecto puede verse Gomes Canotilho, José Joaquim. “*Teoría de la Constitución*”. Madrid, Cuadernos “Bartolomé de las Casas” No. 31, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, 2003, páginas 65 a 75.

En mi opinión, un punto de partida importante, al reflexionar sobre los derechos humanos en nuestro orden constitucional, es el de cuestionarnos para qué se instituye un orden jurídico y con qué finalidad busca la sociedad al articular una serie de valores, principios y normas que favorecen la convivencia social. Las instituciones creadas y articuladas en el Estado ¿Tienen un propósito, tácito o explícito, que va más allá del propio contenido normativo y trasciende a los formalismos propios de sus expresiones? La superación de la pobreza, la dignidad de las personas, el principio de vida digna o el derecho fundamental al mínimo vital, su encuadramiento como instituciones jurídicas y el sentido que pueda darse al ordenamiento jurídico mexicano con referencia a esos temas ¿Tiene relación con este cuestionamiento?

El Derecho, sostenía Villoro Toranzo⁸, es “un sistema racional de normas sociales de conducta declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica”. Al margen de la posible discusión sobre este concepto, cabría preguntarnos, ¿Cuál es el problema más atinente en nuestra realidad nacional? Probablemente nuestra respuesta, en alguna de sus vertientes, haría referencia a la pobreza en la que viven millones de mexicanos; lo que debería llevarnos a cuestionar, siguiendo a Villoro: ¿Qué aporta el Derecho como solución justa a ese problema de nuestra realidad social?

Hace tiempo, Novoa Monreal⁹ se preguntaba si el Derecho es un obstáculo al cambio social, considerando que en lugar de buscar la transformación de las instituciones para convertirlas en mecanismos

⁸ Villoro Toranzo, Miguel. *“Introducción al Estudio del Derecho”*. Decimoquinta Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, página 127.

⁹ Novoa Monreal, Eduardo. *“El Derecho como obstáculo al cambio social”*. Quinta Edición corregida y aumentada, México, Siglo XXI Editores, 1981, páginas 69 y siguientes.

que propicien el desarrollo, la rigidez en los procesos de su reforma, y los intereses que se ven involucrados en los mismos, se convierten en un verdadero freno a su evolución, lo que trae como consecuencia que las instituciones jurídicas, y las normas que las regulan, se encuentren varios pasos atrás del cambio que se requiere y de las demandas que presenta la sociedad. Para enfrentar la pobreza es imprescindible la transformación en las instituciones y de las políticas públicas que llevan a cabo, siendo el Derecho, particularmente el marco constitucional, un ámbito propicio para impulsar el cambio social necesario en nuestro país. El mismo Novoa expresa que “cuando una legislación tiene un mínimo desarrollo en lo concerniente a los derechos fundamentales del hombre, pierde todo poder de convicción”¹⁰.

Debemos estar convencidos de que es en el marco del Derecho, por su posición privilegiada en la estructura social, en el que los juristas pueden encontrar uno de los instrumentos para impulsar el cambio social. Recordemos con Granfield¹¹, que el derecho “goza de una posición anómala; está en la cresta de la sociedad, pero siempre está atrasado; es algo que todos necesitan, pero a lo que la mayoría opone resistencia. Toca todos los aspectos de la vida, funcionando análogamente como una norma de acción, pero como la vida, nos deja confusos en su completa profundidad”.

Al analizar el contenido de los ordenamientos legales mexicanos, las estructuras administrativas en él contemplados y los ámbitos competenciales propuestos, surgen diversos cuestionamientos sobre los cuáles son los enfoques que pueden utilizarse para acercarnos a una mejor comprensión del combate a la pobreza en nuestro país desde una perspectiva jurídica, ésta y otras

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Granfield, David. “*La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*” *op. cit.*, página VII.

interrogantes me permiten plantear la problemática a resolver en este estudio.

Problemática

Este trabajo pretende ser una aproximación a la necesidad de plantearnos, desde lo jurídico, la complejidad del fenómeno de la pobreza, y con ello desprender comentarios y consideraciones que arroja la lectura e interpretación del ordenamiento constitucional, haciendo una revisión de los ordenamientos legales secundarios, de la doctrina y, en su caso, de la jurisprudencia al respecto.

Las ideas se desarrollarán considerando como explicar, con suficiente profundidad y con el debido detenimiento, un fenómeno multifactorial como lo es la pobreza y sus implicaciones en el campo jurídico, contrastando las opiniones vertidas por la literatura especializada sobre la materia, todo ello con el propósito de proponer un encuadramiento jurídico apropiado.

Considerando a la pobreza como fenómeno de impacto mundial, también se hace necesaria una revisión de Derecho Comparado que propicie el análisis específico de ordenamientos constitucionales y legales con referencias e interpretaciones en el contexto internacional y que tenga en cuenta las reflexiones que se han vertido sobre disposiciones pertenecientes a otros ordenamientos.

El estudio de un fenómeno tan heterogéneo como la pobreza, que presenta variadas dimensiones para su estudio: desde su ubicación geográfica o la consideración sobre las diferentes líneas de pobreza, hasta las distintas intervenciones gubernamentales que la misma propicia; produce necesariamente visiones parciales e

incompletas. Sin embargo, lo complejo del análisis no puede alejarnos de las reflexiones al respecto, es imperativo para la sociedad mexicana proponer enfoques y alternativas para la reducción de la miseria y de la exclusión, sino la inestabilidad social y la inequidad cobrarán una factura muy alta a los mexicanos. Desde esta perspectiva, el Sistema Jurídico Mexicano en su conjunto tiene que ofrecer alternativas para evitar la explosión social y preservar la búsqueda del bien común.

A manera de descripción del problema a investigar, señalo que la investigación se propone estudiar e identificar el paradigma que propicie mejores horizontes para la interpretación del ordenamiento constitucional que otorgue una renovada perspectiva para el combate a la pobreza desde un punto de vista jurídico.

Las preguntas clave a las que pretendo dar respuesta en la investigación se orientan a conocer cuáles son los enfoques que pueden utilizarse para acercarnos a una mejor comprensión del combate a la pobreza en nuestro país desde el punto de vista jurídico. Por ello, la investigación pretende dar una respuesta al siguiente cuestionamiento central: *¿Cuál es el papel que corresponde desempeñar al ordenamiento jurídico, particularmente al ordenamiento constitucional, para proponer alternativas que permitan el efectivo combate a la pobreza en México?*

Lo anterior, desde luego, asumiendo como válido que se considera que el ordenamiento constitucional establece una serie de valores, principios y normas que hacen posible la construcción de un sistema jurídico que atiende no sólo a la búsqueda de la justicia en un sentido formal, sino hacia la consecución material de la misma.

Adicionalmente se buscará dar respuesta a preguntas como: ¿Es posible, desde el texto actual, encontrar una interpretación que pueda llevarnos a establecer principios, normas, jerarquías,

competencias o reservas de ley, para el combate a la pobreza? ¿Cuál es la contribución especial y notable que desde el campo jurídico se debe hacer para alcanzar, sino su erradicación total, si la disminución considerable de la pobreza en México? ¿Es irremediable el rezago en el orden jurídico para hacer frente a este problema? ¿Debe contemplarse en el ordenamiento constitucional una norma explícita sobre este tema o con las existentes es suficiente? ¿Los ordenamientos legales establecen claramente unidades, competencias y jerarquías para aminorar los impactos de ese flagelo?

Tales cuestionamientos permiten reiterar que la pobreza es un tema que debe ser estudiado desde una perspectiva jurídica, ya que muchas de las consideraciones que se pueden hacer con respecto a ella impactan la naturaleza y significado de las relaciones jurídicas, tanto desde el punto de vista de los sujetos involucrados, como de los objetos materiales que, como acción del gobierno concretada en políticas públicas que faciliten la gobernabilidad, deben llevarse a cabo para superarla. De ahí la necesidad de un concepto adecuado de pobreza al tratar de incorporar una perspectiva con enfoque en los derechos humanos a las estrategias de reducción de la misma.

La Organización de las Naciones Unidas sugiere que lo primero que se necesita es abordar una cuestión conceptual básica: ¿Cómo podemos pensar en la pobreza de una manera que resulte la más adecuada con respecto a un enfoque de los derechos humanos? Surge entonces la opinión de que la pobreza constituye una denegación o falta de cumplimiento de los derechos humanos, ¿Quiere esto decir que la pobreza es idéntica a la falta de cumplimiento de los derechos humanos en general o, en otras palabras, que la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derechos humanos constituye pobreza, o que en el contexto de la pobreza sólo cuentan determinadas categorías de derechos humanos? En caso

afirmativo, ¿Cómo decidimos cuáles? ¿Puede el debate sobre los aspectos jurídicos de la pobreza ser diferente del resto? Este es el tipo de preguntas que hace falta plantearnos para que, en un ámbito de reflexión jurídica, logremos ubicarnos en el tema.

Igualmente podríamos preguntarnos ¿Los derechos humanos sólo son válidos los que expresamente se recojan en los textos? ¿Existe un orden supraconstitucional, de cierta validez internacional, al que los estados están obligados a respetar? Me parece que para hacer frente a los efectos nocivos de la miseria y la exclusión nos queda como camino solamente el segundo de los expresados.

En el sentido comentado habrá que considerar ¿Los derechos humanos deben ser reconocidos internacionalmente como cláusulas generales de validez? ¿Estaremos frente a una perspectiva de derecho global o constitucionalismo mundial en cuestión de tiempo y grado? y en consecuencia ¿Los estados deberán obligatoriamente no sólo reconocerlos sino utilizarlos para efectos de interpretación de sus propios derechos fundamentales? Ello en busca de mecanismos positivos para su eficaz protección, no como un malabarismo jurídico, sino como un compromiso auténtico de concebir a esos derechos como verdaderamente fundamentales.

Particularmente para el caso mexicano no se desconoce la problemática de que, con un enfoque como el que proponemos, se pueda trastocar el derecho interno al abrir el Derecho Constitucional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, suponiendo que esta incorporación proponga algo *ex novo*, pero resulta paradójico que la incorporación en el derecho interno del Sistema Internacional de Derechos Humanos este limitada sólo a los tratados y convenios suscritos y ratificados por México según la reciente reforma, y los demás que pudieran no estar comprendidos en esos instrumentos internacionales ratificados. Los contenidos de estos instrumentos,

¿No son derechos humanos? El sentido de la reforma reciente abre una nueva esperanza: cómo podemos ver, resulta muy sugestiva la idea de aceptar esa fuerza expansiva constitucional que hemos descrito.

Desde luego no se puede desconocer el enfrentamiento de dos corrientes de opinión claramente definidas: de un lado encontramos a los formalistas que propugnan por el mayor nivel jerárquico de la Constitución por sobre los tratados internacionales suscritos por México aplicando el Principio de Supremacía Constitucional; del otro, a lo que se ha denominado los convencionalistas que asumen la idea de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen igual rango jerárquico que la propia Constitución y para resolver posibles conflictos se estará, en primera instancia, al acatamiento del Principio *Pro Homine*, es decir a aquella interpretación que más favorezca a la persona. A lo largo de esta investigación el lector podrá advertir que me sitúo sin duda en la segunda de las corrientes mencionadas.

He comentado el avance en el consenso internacional que parece romper el principio de que los estados se regulan por sus normas internas a partir de sus propias constituciones, en consecuencia esa norma fundamental no puede limitar el alcance de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No debería ser válido que los estados nacionales fijaran limitantes a la incorporación de ese consenso o que sólo lo incorporaran para interpretar los derechos que ellos reconocen, ¿Es o no una verdadera regla de convivencia internacional? ¿Cómo tutelaríamos de manera efectiva esos derechos fundamentales? ¿Cómo intentar frenar los abusos en diversos estados? ¿No será preferible imponer el compromiso y la obligación fundamental de respeto irrestricto a los derechos humanos de manera integral y sin ambigüedades?

Parafraseando a Granfield¹² se puede decir que el Derecho está presente de un modo familiar e ineludible, y para su comprensión los juristas debemos cuestionarnos: ¿Cuál es nuestra participación intelectual en un evento jurídico? ¿En cuáles de sus esferas participamos más? ¿Cómo nos apropiamos del significado y valor jurídico en cada esfera? ¿Cuál es el significado y valor jurídico que debemos apropiarnos? ¿Cómo podemos tener experiencia del significado y valor jurídico, tanto práctico como trascendente, dentro de una visión unitaria? ¿Podrán estas interrogantes ayudarnos a superar en parte la frustración y sentido del absurdo que muchas veces sentimos cuando buscamos un fundamento intelectual y ético del Derecho y lo contrastamos con una realidad apabullante como la pobreza en México? ¿Debemos conformarnos con la profundidad del contraste o debemos buscar sentido a la altura de miras y búsqueda del bien común que debe animar al jurista?

Busco entonces cuestionarme hasta donde el orden jurídico nacional ha podido o debe aportar elementos que permitan superar la realidad que nos aqueja, en un aspecto muy específico y de vital importancia, como es el combate a la pobreza. No escapa a esta revisión el impacto que lo político tiene en lo jurídico y la perspectiva de que la fuerza normativa permita la ordenación constitucional de lo político. En este sentido intentaré describir, explicar y entender los fundamentos, y estructura de un posible tratamiento constitucional y legal del combate a la pobreza y a la exclusión social.

Con la investigación no pretendo realizar un estudio sobre el surgimiento y evolución de los derechos humanos, ni tampoco la génesis, conceptualización o el análisis del sistema de garantías de los derechos humanos, ni en lo general ni con respecto a alguno de

¹² Granfield, David. *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, op .cit., página 1.

ellos en lo particular. Me concentraré en proponer una perspectiva jurídica para el combate a la pobreza en el contexto de nuestro actual ordenamiento constitucional. Rehuiré, así, a la tentación de optar por el aparente camino fácil de proponer una reforma constitucional para incorporar en nuestra Constitución un texto que aluda y responda a nuestros cuestionamientos; buscaré, desde la interpretación del texto vigente, encuadrar un posible camino para encauzar desde lo jurídico una perspectiva de análisis de la pobreza en México.

Como se puede observar son varios los cuestionamientos que surgen al intentar analizar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva jurídica, intentaré que la investigación no se aparte del enfoque jurídico del problema aunque no desconozco otros impactos del fenómeno, principalmente los sociales (que propician desigualdad y exclusión), económicos (particularmente por lo que hace a la injusta distribución de la riqueza), y los políticos (por lo que hace a lo que debería ser un nuevo orden en la sociedad).

Por otra parte, estudiar una perspectiva jurídica sobre la pobreza no debe conducir a un enfoque ingenuo o romántico en el que pudiera pensarse que la solución a la pobreza en nuestro país está ligada sólo a una solución o soluciones jurídicas. Desde luego el problema es multifactorial y requiere un enfoque de esa naturaleza para encontrar soluciones definitivas, pero lo que me parece una omisión grave en el mundo jurídico es la carencia de estudios que con ese enfoque dignifiquen el sentido del Derecho y aporten la tarea que corresponde a los juristas en la construcción de mejores condiciones de vida en nuestra comunidad.

La investigación que propongo busca esclarecer las cuestiones señaladas. Mi punto de partida estriba en la certeza de que las normas, y la organización que se desprende de la legislación nacional, deberían proponer un sistema integrado, moderno y

coherente de actuación pública (precisando jerarquías normativas, competencias y deberes de los órganos públicos) frente al impacto nocivo de uno de los fenómenos sociales más importantes en la vida nacional (desde luego no pueden olvidarse otros problemas igualmente graves en nuestra sociedad como el narcotráfico, la inseguridad, la violencia, la impunidad y la corrupción, aunque en muchos casos la pobreza es causa y consecuencia en ese círculo vicioso en el que nos encontramos inmersos en México), sin embargo, veremos más adelante, la ausencia de ese sistema coherente esperado, así como un marcado distanciamiento sobre una concepción moderna de la noción de Constitución, y de lo que conocemos como Estado de Derecho, Social, Democrático y Constitucional, en atención al combate a la pobreza desde la perspectiva de las normas constitucionales, esta desesperadamente ausente en el tratamiento doctrinal y jurisprudencial en nuestro país.

Mis reflexiones versan sobre la capacidad que, desde lo jurídico, se tiene para combatir la pobreza y la exclusión social, realizando un análisis de nuestro Derecho Constitucional que permita desprender alternativas de actuación, para las instituciones y para los ciudadanos, en la búsqueda del bienestar social. Para ello me apoyaré en diversos documentos institucionales y en la opinión de algunos de los autores que en los últimos años han aportado su experiencia y visión en estos temas.

El Derecho, como construcción intelectual, no puede apartarse de la realidad ya que ésta debe condicionar cualquier propuesta de adopción de ordenamientos jurídicos, sobre todo en un tema tan relevante como es la construcción de un andamiaje jurídico que propicie alternativas para alcanzar la justicia social.

Los estados tienen obligaciones negativas de no interferir en el goce de los derechos y libertades de sus ciudadanos, pero también

tienen obligaciones positivas ya que deben crear, a través de sus ordenamientos jurídicos internos, condiciones para que dichos derechos y libertades, sean efectivos y no ilusorios o teóricos. Igualmente están obligados a evitar y repudiar las violaciones graves a derechos humanos y fundamentales que puedan presentarse en otros estados y que puedan constituirse en ilícitos frente a la comunidad internacional, para ello, la humanidad ha venido creando el Sistema Internacional de Derechos Humanos. La paradoja es que no podemos asumir plenamente en lo interno el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sino garantizamos un sistema internacional efectivo para su cumplimiento. No basta sólo ocuparnos de ellos en lo interno, es necesario fortalecer los mecanismos internacionales responsables de velar por su protección y cumplimiento¹³. La investigación adopta un punto de partida en el que se analizarán las consecuencias de la incorporación en el derecho interno mexicano de ese sistema internacional utilizando como idea puente el tema del combate a la pobreza y, eventualmente se analizará también, como puede México tener una posición más activa en la defensa internacional de los derechos humanos.

Esquema de presentación

Como el lector seguramente ha podido desprender de esta Introducción, el objetivo general de la investigación consistirá en analizar el marco jurídico del Sistema Internacional de Derechos Humanos, el marco constitucional mexicano de derechos humanos y

¹³ Al respecto puede verse: Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *“Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo”*. Segunda Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2001, página 26.

sus garantías, considerando las normas que derivan del mismo, para establecer una perspectiva jurídica que permita ofrecer un visión distinta a la que hasta hoy se utiliza para el establecimiento de prioridades y políticas en el combate a la pobreza, fincando esta nueva visión en una adecuada consideración de los impactos de la pobreza en los derechos fundamentales de las personas.

Para alcanzar esa nueva visión propuesta en el objetivo general, como objetivos particulares se buscará:

- A) Analizar y comprender el concepto de pobreza y sus impactos en el mundo y en México.
- B) Revisar el Sistema Internacional de Derechos Humanos en lo relativo a la pobreza y su combate, atendiendo a los enfoques utilizados, principalmente para entender a la pobreza como limitante a la dignidad humana, y a los compromisos adquiridos por los estados para combatir este flagelo.
- C) Analizar las disposiciones constitucionales en lo relativo a la incorporación al derecho interno de los derechos humanos que integran el Sistema Internacional en materia de combate a la pobreza y la adecuada interpretación de los conceptos jurídicos de: dignidad humana, vida digna y derecho fundamental al mínimo vital.
- D) Contemplar la posibilidad de desprender del texto constitucional vigente principios y reglas que propicien un combate efectivo a la pobreza.
- E) Considerar las implicaciones que el análisis realizado pueda tener en el marco jurídico de desarrollo social en México, tanto en el contenido formal de las normas, como en el ejercicio de las competencias atribuidas a los diversos

órganos que intervienen en el mismo, dando pie a la construcción de políticas públicas de combate a la pobreza centradas en derechos fundamentales.

Como se ha adelantado, la pregunta de investigación que guía el trabajo propuesto es la siguiente: ¿Cuál es el papel que corresponde desempeñar al ordenamiento jurídico, particularmente al ordenamiento constitucional, para proponer alternativas que permitan el efectivo combate a la pobreza en México? Con ello se pretende dilucidar si el ordenamiento jurídico mexicano establece un sistema integrado y coherente de actuación pública para combatir la pobreza teniendo por eje el respeto a los derechos fundamentales.

En ese tenor, la **hipótesis de trabajo** es la siguiente: *"El ordenamiento jurídico mexicano no ha desarrollado un sistema integrado y coherente para normar las políticas públicas de combate a la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos, pues no ha considerado articuladamente las variables que desde el campo jurídico permiten su mejor comprensión: sentido de la dignidad humana, concepto jurídico de vida digna y derecho fundamental al mínimo vital; situación que se agrava por la concepción formalista prevaleciente de la Constitución y el desinterés de la Doctrina y los operadores jurídicos en tales problemas".*

La comprobación de la hipótesis propuesta la presentaré como consecuencia del análisis puntual de sus diferentes elementos: enfoque del combate a la pobreza basado en derechos humanos, sentido jurídico de dignidad humana y de vida digna y, la conceptualización del denominado derecho fundamental al mínimo vital. El desinterés de la doctrina se podrá observar ante la ausencia del adecuado tratamiento doctrinal en México sobre el tema y la falta

de consideración entre los operadores jurídicos de la pobreza como tema propio de estudio en la disciplina.

La pobreza no ha sido ni analizada ni combatida en México desde una perspectiva de derechos humanos, por años éste enfoque ha estado ausente de la reflexión jurídica, la ausencia de estudios científicos desde el campo jurídico nacional sobre el flagelo pone en evidencia la prácticamente nula dedicación de los doctrinarios y operadores sobre el tema. Instituciones como sentido jurídico de dignidad humana su vinculación con el derecho fundamental al mínimo vital y su relación con la pobreza no aparecen en el espectro de estudios jurídicos nacionales. Se puede afirmar que para los tratadistas nacionales la pobreza no es un tema de ocupación jurídica, situación que me parece indispensable superar.

El trabajo académico que desarrollaré consta de dos partes: una primera que integra el marco conceptual para una comprensión adecuada de la pobreza y que contiene un marco de referencia sobre la pobreza que permita la construcción de un lenguaje común en la materia, vinculando el fenómeno con su impacto sobre la dignidad humana y en referencia a su combate desde la perspectiva de los derechos humanos. En la segunda parte, que se refiere a las relaciones entre pobreza y derecho, me ocupo de analizar los valores y principios constitucionales utilizables en el combate a la pobreza, su instrumentación jurídico-administrativa, la definición de las políticas públicas correspondientes y las consecuencias en el ámbito jurídico. Finalmente se establecen algunas consecuencias de la pobreza desde una perspectiva jurídica y social. Estas reflexiones permiten ubicar, conocer, comprender e interpretar el objeto de nuestra investigación y visualizar sus impactos.

Para desarrollar la investigación propongo, en primer término, ubicarnos en el marco de referencia del fenómeno de la pobreza de

manera que podamos entender su concepto, características y tipología, así como conocer sus impactos tanto en el mundo como en México. Vincular la pobreza y lo jurídico plantea la necesidad de atender a dos tipos de antecedentes, por una parte, revisar las consideraciones que se hacen sobre este problema en atención a sus impactos materiales y a la perspectiva de los organismos nacionales y multilaterales que lo han estudiado; y, por la otra, analizar los planteamientos y la evolución que el tema ha tenido en la doctrina.

Posteriormente, trato los aspectos relativos a como la pobreza impacta en la libertad y en la dignidad de las personas y si este último concepto es o no un derecho fundamental en nuestra sociedad y, por lo tanto, parte de los derechos humanos.

La investigación seguirá con el estudio del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del tratamiento que ese contexto internacional sugiere para enfrentar la pobreza, para continuar con el análisis de como se interiorizan en el ordenamiento mexicano los instrumentos internacionales y las recomendaciones y compromisos adquiridos para combatir el flagelo.

Acercándome a la conceptualización de la pobreza como fenómeno que tiene una perspectiva jurídica, mi propósito es estudiar nuestro ordenamiento constitucional en dos dimensiones: como principio y como norma, de manera que precisando principios, valores, fuerza normativa, normas, reglas, derechos subjetivos y obligaciones estatales, podamos identificar y articular premisas que orienten la actuación del Estado mexicano en su lucha contra la pobreza, identificando fuerzas restrictivas y fuerzas impulsoras en el ordenamiento jurídico.

Con los elementos expuestos, en las dos últimas partes de la investigación propuesta, se formularían tanto los aspectos jurídicos de la pobreza en su tratamiento constitucional y legal, con el respectivo

análisis de la instrumentación jurídico-administrativa para combatirla, así como también, se revisarán las consecuencias de una perspectiva jurídica sobre la pobreza, definiendo obligaciones, estímulos e incentivos para su disminución, estudiando el concepto de mínimo vital como fórmula de garantizar el respeto al derecho a la dignidad humana y proponiendo formas de interpretación de ese derecho y propuestas de acción, desde el campo jurídico, para el combate a la pobreza.

De manera especial me propongo detenerme en el análisis de los artículos 1 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando estas normas como fundamentales para intentar precisar el posible marco normativo para el combate a la pobreza. El estudio de estos numerales permitirá aludir a otros artículos cuya interpretación me ayude en encontrar los sentidos buscados en éstas normas.

De otra parte, también se hace necesaria una reflexión sobre las aportaciones de la Ley General de Desarrollo Social a la estructura del Sistema Jurídico mexicano al proponer competencias y facultades que permitan el combate a la pobreza, así como identificar las estructuras administrativas encargadas de ejercicio de dichas competencias y facultades.

Junto a la revisión del marco normativo es importante visualizar las aportaciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en la lucha contra la pobreza, en concreto las consideraciones que ha realizado que tienen relación con la normatividad y las políticas públicas de combate a la pobreza en México.

Esas normas y organización, he señalado, deberían proponer un sistema integrado, moderno y coherente de actuación pública (precisando jerarquías normativas, competencias y deberes de los

órganos públicos) frente al impacto nocivo de la pobreza, sin embargo, como veremos más adelante ese sistema coherente esperado está ausente en el tratamiento jurídico en nuestro país, donde prevalece un marcado distanciamiento sobre una concepción moderna del Estado Constitucional,.

Justamente, este distanciamiento tiene como punto de partida el poco tratamiento jurisprudencial, doctrinal y aún legal en México sobre el tema. En nuestro país apenas empieza a reconocerse y asimilar el que en los sistemas jurídicos contemporáneos se han presentado una importante serie de transformaciones que vienen a configurar una nueva forma de concebir al Derecho Constitucional, ahora, principalmente, con una gran fuerza expansiva, y con una nueva definición más amplia e integral acerca de lo que entendemos por el Estado Social y Democrático de Derecho al que aspiran nuestras comunidades, donde la sistematización e incorporación del Sistema Internacional de Derechos Humanos juega un papel relevante.

Con los objetivos de la investigación expuestos, me propongo analizar el marco jurídico del Sistema Internacional de Derechos Humanos, el marco constitucional mexicano y las normas que derivan del mismo, para establecer la conveniencia de articular (interpretando, modificando o adicionando) un sistema que garantice a los mexicanos, particularmente a aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza, un sistema coherente de normas que prevean el combate a la pobreza desde las instituciones públicas.

Metodología empleada

Una investigación como la que propongo realizar requiere de la utilización de diversos métodos que debemos adecuar para alcanzar los objetivos señalados, entre otros deberemos emplear: un método empírico que nos permita identificar las distintas fuentes, en nuestro caso, los ordenamientos jurídicos internacionales y nacionales, que serán analizadas, en base a técnicas de identificación de esos instrumentos, para verificar su vigencia o su correspondencia en los diferentes ámbitos competenciales, asociando sus postulados con los criterios formales (reglas de reconocimiento, criterios de validez y de vigencia) para saber cuál es el derecho aplicable y como reconocerlo.

La descripción del contenido de las normas, deberá permitir su análisis como lenguaje, especialmente encontrar en los derechos humanos un lenguaje apropiado para entender y emprender acciones que busquen disminuir los impactos de la pobreza y la exclusión en nuestra sociedad.

Con una identificación correcta del material jurídico podremos proceder a su interpretación (encontrando sus significados y dando sentido a los enunciados que, al parecer hasta ahora han sido confusos) y seleccionar las opciones más congruentes a los problemas que intentamos resolver, en nuestro caso encontrar en el marco jurídico nacional e internacional bases o elementos para el combate a la pobreza. Este proceso también debe apuntalar una posible sistematización, y muy probablemente una integración, de los ordenamientos jurídicos estudiados.

La tarea expuesta me llevará a argumentar por qué la pobreza puede y debe ser estudiada desde una perspectiva jurídica, para ello, utilizando un razonamiento de carácter deductivo, intentaré razonar y deducir sobre la justificación interna, identificar las premisas normativas, y la justificación externa, justificar las anteriores, que me

permitan conocer la premisa normativa, la premisa fáctica y la conclusión normativa que sustente la perspectiva propuesta.

Pretendo, a pesar de las inacabadas discusiones que se han llevado al respecto, incorporar a los elementos jurídicos identificados, analizados e interpretados, juicios de valor o elementos finalistas que nos permitan encontrar un sentido de satisfacción del interés general, justicia social o bien común en el combate a la pobreza.

A lo largo de la investigación también se emplearán los siguientes métodos:

- a) Analítico con el que se analizarán la doctrina y las disposiciones constitucionales y legales para enmarcar los aspectos jurídicos de la pobreza, sus significados y alcances, concretamente lo relativo los impactos por la tardía incorporación en el derecho interno del Sistema Internacional de Derechos Humanos y la falta de regulación sobre los procesos y procedimientos para combatir la pobreza. También se analizarán diversas regulaciones aplicables al desarrollo social del país, así como prácticas, casos y hechos relacionados a la problemática que enfrentan los ciudadanos al pretender hacer valer sus derechos fundamentales; y,
- b) Comparativo que será aplicado a través del análisis de casos, hechos, prácticas y legislaciones aplicables que derivan de tratados u acuerdos internacionales y donde el desarrollo de un marco jurídico ha hecho posible enfrentar el fenómeno de la pobreza, intentando extraer prácticas más exitosas y formulaciones jurídicas eficaces.

Expuesto el plan general de la investigación pasará ahora a su desarrollo, empezando por presentar al lector los elementos que

considero más relevantes para la construcción de un lenguaje común que permite plantear una perspectiva jurídica del fenómeno de la pobreza.

PARTE PRIMERA

MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO 1

MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA

Al estudiar la pobreza como un fenómeno que puede ser analizado a la luz de las reflexiones netamente jurídicas, como las que corresponden al entendimiento de las nociones jurídicas de dignidad humana, de calidad de vida digna y de derecho fundamental al mínimo vital, superando las omisiones en la doctrina nacional y con respecto al funcionamiento de los operadores jurídicos, es importante mencionar que no existe lo que podríamos denominar un estado del arte sobre el tema de la perspectiva jurídica de la pobreza, y mucho menos existe un bagaje articulado de conocimiento jurídico que se haya ocupado del flagelo, o de que significa la pobreza en nuestra disciplina. El tema es por demás amplio y complejo, marcadamente polifacético, por eso extraña que en la Ciencia del Derecho mexicano sean sólo algunos los autores los que se han ocupado de su estudio. Desde lo jurídico muy poco se ha analizado la magnitud del impacto

de la pobreza en sus instituciones, ni se ha atendido al grado de intensidad con que afecta a las personas que la padecen desde la perspectiva de sus derechos humanos.

Una mirada superficial podría llevarnos a concluir, de forma prematura en mi opinión, que la pobreza no tiene contenidos específicos ni afecta el diseño orgánico del constitucionalismo ni las funciones de ninguno de los tres poderes que con él se constituyen y, para algunos, tampoco tendría que ver con los derechos humanos. Sin embargo, al analizar conceptos como dignidad de la persona, derecho fundamental al mínimo vital y vida digna, encontramos una evidente influencia de principios constitucionales como libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía, etc., que contextualizan las relaciones entre pobreza y derecho, y particularmente entre pobreza y constitucionalismo. Por ello, considero indispensable analizar en un principio cual es el marco de referencia para el estudio de la pobreza y como desde ese marco encontramos efectos jurídicos.

La construcción de un lenguaje común para comprender, desde una perspectiva jurídica, el significado y alcance de la pobreza, tanto para las personas que la sufren, como para las instituciones y personas que la enfrentan, requiere de la revisión del marco de referencia que se ha construido cuando se estudia ese fenómeno social.

Los enfoques son variados y distintas disciplinas se han avocado a su análisis. Con el ánimo de tener una base de información compartida, me parece apropiado presentar en este primer capítulo una primera aproximación al concepto de pobreza, revisar las principales características que manifiesta la situación de exclusión y vulnerabilidad y aludir a los principales datos estadísticos que dan cuenta de la magnitud del problema tanto a nivel mundial como en México en lo particular. De igual manera presentaré algunas

referencias con respecto a lo que se denomina la Ayuda Internacional al Desarrollo y a los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, que en mi consideración establecen compromisos de carácter internacional que obligan a los estados a enfocar sus esfuerzos en establecer un marco de normatividad y políticas públicas para la disminución de la pobreza

Esa base común permitirá aproximarnos al fenómeno de la pobreza e ir encuadrando aquellos efectos y consideraciones que hacen de este flagelo un tema que puede ser analizado desde una visión estrictamente jurídica

1.1. CONCEPTO, ALGUNAS CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA DE LA POBREZA

1.1.1. Concepto

1.1.1.1. Concepto general de pobreza

Las ideas y conceptos sobre pobreza han ocupado la reflexión de muchos analistas. Las clasificaciones más comunes asocian la idea a alguno de los siguientes conceptos: bienestar económico (bajo ingreso que representa también niveles más bajos de satisfacción en otros 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); capacidades (entendida como la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable y para tomar decisiones libres e informadas); 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); vulnerabilidad

(dificultad de controlar las fuerzas que modelan el propio destino o para contrarrestar efectos negativos sobre el bienestar); y, 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)¹⁴.

La pobreza tiene lugar en el seno de la sociedad y como tal es, en lo esencial, un producto de ésta. De ahí que la lucha contra la pobreza tiene dos tipos de justificación: una ética y otra económica. Ambos enfoques se entroncan en la naturaleza social de la pobreza. Por otro lado la sociedad no puede desatenderse del fenómeno, puesto que se trata de una responsabilidad colectiva. La vida en sociedad implica un grado muy importante de solidaridad, que más allá de la solidaridad individual consiente y deliberada, se expresa en la existencia y el uso de bienes públicos destinados a atender esas desigualdades sociales.

No podemos dejar de lado la idea de que el desenvolvimiento de nuestra sociedad parecería tratarse de un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales de la existencia de la pobreza, es decir, de una manera de producir y distribuir cada vez más excluyente la riqueza y cuyos éxitos económicos, en buena medida, dependen de esa exclusión, de dejar fuera o en posiciones muy precarias a amplias franjas poblacionales. El contraste es tal que nos hace olvidar que es la condición de ser humano, y no la de capital, la que otorga derecho a la inclusión social¹⁵.

¹⁴ Al respecto puede verse Ruiz Tagle-Vial, Pablo. “Pobreza y creación de derechos fundamentales”. En “Derecho y Pobreza”, Roberto Saba, compilador, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA 2005), Ediciones del Puerto, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2006, páginas 72 a 74.

¹⁵ Al respecto puede verse Espina Prieto, Mayra Paula, “Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad”. Colección CLACSO-CROP, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2008, páginas 14 a 17.

Para comprender el fenómeno de la pobreza es necesario acercarnos al concepto o definición que los estudiosos de la misma han formulado al referirse al tema. En razón de ello recuperamos primero su concepto gramatical. Así, se entiende por pobreza “la calidad de pobre que tiene una persona, esto es el que no tiene lo necesario para vivir”¹⁶. Asumimos, desde luego, que todos nosotros como miembros de una comunidad nacional e internacional, incluyendo por supuesto a todos los operadores jurídicos, debemos considerar como una grave responsabilidad personal, y por lo tanto como un compromiso moral, cívico y jurídico de acción, el brutal impacto que el hambre, las enfermedades y las muertes producen en la sociedad como saldo de la pobreza en cualquiera de sus manifestaciones.

En opinión de Badii y otros¹⁷ sobre el concepto de pobreza se han manejado fundamentalmente dos concepciones teóricas. La primera desde una perspectiva de un criterio subjetivo; y, la segunda que parte de un criterio objetivo de la pobreza que, a su vez, tiene dos variantes la absoluta y la relativa. Para estos autores la pobreza se concibe como la situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considerada mínimo para mantener la dignidad.

Uno de los métodos más utilizados para medir la pobreza se refiere a lo que se denomina la “línea de pobreza”. Ésta utiliza el ingreso y el gasto *per cápita* de los hogares para medir el nivel de vida. Con esos datos se establece una línea debajo de la cual se ubica a la población que vive en condiciones de pobreza,

¹⁶ Ver voces “pobre” y “pobreza” en Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, España, Real Academia Española, 1992.

¹⁷ Badii, M.H., Moreno, M.G., Sáenz, K.A., Guillén, A., & Hinojosa, A.V. “*El concepto y la medición de la pobreza*”. En M.H. Badii & J. Castillo, Editores. “*Desarrollo Sustentable: métodos, aplicaciones y perspectivas*”, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2009, páginas 466 y 467.

estableciendo que el ingreso de esos hogares es insuficiente para hacer frente a los gastos mínimos que les permitan tener una vida digna. Ese estudio de la “línea de pobreza” se ha visto complementado con las ideas que tratan de modificar los principios que la establecen y los programas que la atienden, a fin de incorporar adecuadamente consideraciones de equidad social, adoptando medidas específicas en el área social para aliviar la pobreza en el corto plazo, dejando para el mediano plazo la promoción de una mayor igualdad de oportunidades. Estas ideas consideran relevante la acción del Estado en el suministro de un volumen adecuado de bienes y servicios en esferas vitales de la persona como salud, educación, nutrición y vivienda.

Se habla entonces de un ajuste con rostro humano a los programas de atención a la pobreza, introduciendo una dimensión de atención personal y directa que de prioridad a las persona que se encuentran en condición de pobreza, pugnando por una mejor y más amplia redistribución del ingreso y la debida atención a las necesidades básicas de los individuos y sus familias.

Ante todo, como ha señalado Sobrino¹⁸, hay que distinguir entre la diversidad de formas de la pobreza, tal como van apareciendo o se van percibiendo, y la profundidad material, humana, antropológica y social de cada una de ellas. Todo ello constituye lo que denomina el “mundo de pobreza” el cuál es captado con mayor claridad cuando se le contrasta con el “mundo de la abundancia”. Desde hace mucho tiempo los pobres podrían ser descritos de muchas maneras, entre otras: los excluidos socialmente, los marginados religiosamente, los oprimidos culturalmente, los dependientes económicos sociales, los minusválidos físicamente, los atormentados psicológicamente, etc.

¹⁸ Sobrino, Jon. *Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*. Tercera Edición, Madrid, Editorial Trotta, S.A., Colección Estructuras y Procesos, 2007, página 45.

Todos ellos comparten en común la idea de que vivir es una carga muy pesada sumamente difícil de llevar.

Estas descripciones son un reflejo de la dificultad que implica desarrollar un concepto único de pobreza, que pudiera fungir como género próximo como en la lógica, y que se expresara en varias especies distintas, haciendo así la diferencia específica. Aunque sostiene que el término genérico de pobreza, con toda su connotación y evolución histórica, es insustituible para expresar la negación y opresión de lo humano, la carencia, el desprecio, el no tener palabra ni nombre, de muchos millones de seres humanos. En ello participan, de una u otra forma, todas las pobrezas categoriales, cada una de ellas aporta una dimensión, en un matiz propio.

La insatisfacción de aspectos esenciales para el desarrollo de la vida en sociedad marca el umbral mínimo por debajo del cual personas y hogares caen en situación de pobreza. La idea de privación o de carencia se liga al concepto de pobreza que es una construcción conceptual que aborda y explica el fenómeno asociado a la idea de necesidad. Para evaluar el nivel de pobreza en una sociedad se requiere identificar el umbral crítico por debajo del cual el estado de carencia se manifiesta. La pobreza enferma no sólo al individuo que la sufre sino a las sociedades en las que se presenta, combatirla con la fuerza de la sociedad y del Estado es el único camino para evitar que se perpetúe de generación en generación.

La pobreza, sugiere Céspedes¹⁹, no es sólo un concepto abstracto que se refiera 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

¹⁹ Céspedes Hernández, Juan José. *"Pobreza y escasez de agua"*. Editorial Novum, México, 2011, páginas 46 y 47.

las palabras miseria, marginación, precarización y exclusión, no obstante que se trata de fenómenos diferentes. Tampoco constituye un vocablo que sirva para hacer referencia a una clase o grupo social. 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 según los términos de referencia internacional comentados.

La pobreza es más bien de un problema complejo y estructural en la sociedad, caracterizado por destacar las desigualdades existentes respecto de ciertos grupos sociales identificables por las carencias que padecen de satisfactores esenciales para una vida digna dentro de un cierto contexto, cuyas condiciones de vida tienden a reproducirse o agravarse porque no les resulta posible desarrollar sus potencialidades y están en una condición de vulnerabilidad ante cualquier cambio o crisis sea ésta política, económica, social, ambiental o de cualquier otro tipo.

Ahora bien, el análisis de la pobreza desde una perspectiva jurídica imposibilita profundizar sobre un tema estrechamente ligado a ese fenómeno que es el estudio de la teoría de las necesidades, sobre la cual conviene recordar los diversos enfoques que se han utilizado para su estudio, desde el que corresponde propiamente a las necesidades que abarca la teoría de la motivación elaborada por Maslow, quién en su jerarquía de necesidades incluye las fisiológicas y la alimentación, pasando por la teoría de las necesidades básicas, desarrollada por Doyal y Gough, sin olvidar los estudios sobre el desarrollo humano, cuyos exponentes más conocidos son Max-Neef y la propia Organización de las Naciones Unidas.

Conviene recordar también el enfoque de capacidades elaborado sobretodo por Sen y Nussbaum, sobre los cuales me ocuparé más adelante, quienes trabajan en relación a los temas de capacidad y realización y sobre el ejercicio de la libertad como factor de desarrollo.

Igualmente los diversos enfoques para el estudio de la pobreza nos recuerdan uno especialmente relevante para mi investigación y es el que toma como base el enfoque de derechos. En este enfoque encontramos básicamente tres orientaciones: la primera que descansa sus reflexiones en la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en diversos instrumentos internacionales sobre los que me detendré más adelante; la segunda que reflexiona sobre los derechos fundamentales y la acción del estado; y, la tercera que borda sus ideas entorno al sistema de garantías en el marco del ejercicio y restauración de los derechos humanos en la sociedad.

Igualmente, pensar en la pobreza, nos invita a recordar lo que se ha sostenido como indispensable para superar la línea de pobreza e indigencia, es decir, la noción de canasta de satisfacción de necesidades básicas o canasta básica.

El paso del tiempo sigue demostrando que los supuestos beneficios del crecimiento económico no se extienden a todos los estratos sociales y que es necesario retomar la idea de que el verdadero desarrollo implica que todas las personas puedan tener cubiertas sus mínimas necesidades como camino fértil para intentar paliar la pobreza de millones de personas. Ya desde 1976²⁰ la OIT se había propuesto alcanzar un efectivo cumplimiento de las

²⁰ Al respecto puede verse Gutiérrez, Jorge. “*Necesidades básicas*”. Diccionario de acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Universidad del País Vasco, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Visible en www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/154.

necesidades básicas, a las que había agrupado en cuatro categorías: a) los mínimos necesarios para el consumo familiar y personal como alimento, vivienda, etc.; b) el acceso a servicios esenciales como salud, transporte, educación o agua potable; c) las referidas a un empleo o puesto de trabajo debidamente remunerado; y, d) las necesidades cualitativas referidas a un entorno saludable y humano, que incluya la participación en la toma de decisiones, las libertades individuales, etc.

La lucha contra la exclusión y la vulnerabilidad social que implica la pobreza, nos remite a las condiciones de subsistencia pero debe también asociarse a otras necesidades fundamentales del individuo como: protección, afecto, comprensión, participación, creación, recreo, identidad y libertad.

De igual modo que las necesidades, debemos transitar a formas de realización del individuo entre las que se menciona: ser, tener, hacer y relacionarse. Este espectro de necesidades y realizaciones de la persona al relacionarse con las nociones de pobreza absoluta o relativa, nos recuerda que es imprescindible para la existencia del individuo el poder poseer bienes materiales y espirituales que le permitan un desarrollo más pleno o que, como señalan Doyal y Gough, las necesidades básicas son supervivencia física y autonomía personal y con ello “las necesidades son derechos morales que se transforman en derechos sociales y civiles (derechos fundamentales pienso yo) a través de las políticas sociales y cuyas formas concretas varían de cultura a cultura, así como los modos de satisfacción”²¹.

Precisar el concepto de pobreza no es sencillo, su connotación es amplia y diversa, aunque la dificultad de dar una noción unívoca es

²¹ Doyal, Len y Gough, Ian. “*Teoría de las necesidades humanas*”, Barcelona, Icaria, 1994, página 151.

mayúscula, lo importante, para efectos de esta investigación, es que las personas que la sufren, y con ella sufren también la exclusión y la vulnerabilidad social, deben ser puestas en el centro de los derechos humanos y de las políticas públicas que de ellos deriven considerándolas como ciudadanos, es decir, como sujetos de derecho y no sólo como objeto de políticas públicas.

Estas consideraciones generales permiten entender mejor los planteamientos que se han hecho tanto en el ámbito internacional como en el nacional, mismos que pasaré a analizar a continuación.

1.1.1.3. El concepto de pobreza desde la visión internacional

Muchas de las ideas que enmarcan el concepto de pobreza provienen de disciplinas tales como la filosofía, la economía, la sociología o la antropología, por lo mismo su variedad de enfoques es muy amplia. Presentaré a continuación algunas de las ideas que me parecen más significativas, para ello aludiré tanto a autores de manera individual como a las expresiones de organismos internacionales en relación con la idea de pobreza

Una primera aproximación conceptual la ofrece el economista norteamericano Jeffrey Sachs²² quien nos ofrece una primera clasificación entre pobreza, extrema, moderada y relativa, así afirma:

“A efectos de definición, resulta útil distinguir entre tres grados de pobreza: la pobreza extrema (o absoluta), la pobreza moderada y la pobreza relativa. Desde su óptica, pobreza extrema significa que las familias no pueden hacer frente a necesidades básicas para la supervivencia. Padecen hambre

²² Sachs, Jeffrey. *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*. Segunda Edición, Buenos Aires, Debate, Editorial Sudamericana, S.A., 2007, página 51.

crónica, no tienen acceso a la asistencia médica, no tienen servicios de agua potable ni de saneamiento, no pueden costear la educación de algunos o de ninguno de sus hijos y carecen de elementos rudimentarios para proteger sus viviendas –un techo que evite la entrada de las lluvias en la choza o una chimenea para evacuar el humo de la cocina- y de artículos básicos como los zapatos. A diferencia de las pobreza moderada y relativa, la pobreza extrema sólo se da en países en vías de desarrollo. El concepto de pobreza moderada se refiere, por lo general, a unas condiciones de vida en las cuales las necesidades básicas están cubiertas, pero sólo de modo precario. La pobreza relativa se interpreta, habitualmente, como un nivel de ingresos familiares situado por debajo de una proporción dada de la renta nacional media. Los relativamente pobres, en países de renta alta, no tienen acceso a bienes culturales ni actividades de ocio y diversión, y tampoco a una justa asistencia sanitaria ni una educación de calidad, ni otras ventajas que favorecen la movilidad social ascendente”.

Generalmente se distingue entre pobreza extrema, que representa la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades de alimento o pobreza alimentaria, y pobreza general, que representa la falta de los ingresos necesarios para satisfacer necesidades adicionales a la alimentación. Otros conceptos parten de la idea de capacidades entendidas como la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable y para tomar decisiones libres e informadas.

El Banco Mundial y World Vision ofrecen una conceptualización basada en que la pobreza inhibe el crecimiento físico, emocional, psicológico e intelectual de las personas impidiendo su funcionamiento pleno como tales y a esto se añade la ausencia de condiciones básicas para desarrollar su vida, al respecto señalan:

“When people lack productive tools at societal level and individuals find their physical, emotional, psychological and intellectual growth impaired and deprived of opportunities for

elementary functioning and personal fulfillment, they are poor. But in most of our communities, Poverty is the absence of very basic necessities of life: a condition of life characterized by malnutrition, illiteracy, Disease, high infant mortality, low life expectancy and squalid surroundings which are below reasonable human decency, where minimum levels necessary for survival and physical efficiency are simply not possible”²³.

Además de consideraciones físicas, emocionales o intelectuales que producen bajas expectativas de una vida razonablemente decente, también hay una conceptualización de pobreza que atiende al momento en que ésta se presenta para un individuo, así se habla de “pobres temporales” y de nuevos pobres”, como lo hace el Banco Mundial refiriéndose a esas denominaciones en Suazilandia:

“Poor people give and nuanced descriptions of poverty. In fact some their categories will sound familiar to poverty analysts. In Swaziland, groups distinguished between the “temporally poor” and the “new poor”. The temporally poor were defined as “those who could feed themselves before the drought but are now hungry –previously prosperous cotton farmers who are now struggling like us-, and the “new poor” as previously rich people who have lost their cattle through cattle rustling, windows whose husbands had left them cattle but now have nothing to sell to educate their children”²⁴.

Un aspecto que puede ayudar a comprender la dificultad de precisar un concepto de pobreza está asociado a lo que se conoce como dimensiones de la pobreza, al respecto el teólogo español Jon Sobrino²⁵ señala que hay que determinar dichas dimensiones según la

²³ World Vision & World Bank PRSP Conference on Democratizing Development: Deepening Social Accountability through PRSPs, Washington, D.C., September 2002, página 1.

²⁴ Narayan, Deepa y otros. *Can Anyone Hear Us?. Voices of the Poor*. Volumen 1, Banco Mundial, 1999, página 28.

²⁵ Sobrino, Jon. *Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*, *op. cit.*, página 86.

forma en que se vive la pobreza y que para él son las siguientes: en primer lugar, pobres son los *materialmente* pobres, los que no dan la vida por supuesta, aquellos para quienes vivir es su máxima tarea y la cercanía de la muerte, o algún tipo de muerte, de su dignidad, de su cultura, es su destino normal, es la *acepción económica* de pobres, en el sentido primordial su núcleo mínimo de vida está amenazado; en segundo lugar, están los *dialécticamente* pobres, empobrecidos y oprimidos, desposeídos del fruto de su trabajo, podríamos decir los explotados, es la *acepción sociológica*; en tercer lugar están los *conscientemente* pobres, los que han llevado a cabo una toma de conciencia, individual y colectiva, sobre el hecho mismo de la pobreza material y sus causas, su pobreza es natural e inevitable; en cuarto lugar los *liberadoramente* pobres, es decir los que convierten esa toma de conciencia en organización popular; y por último los *espiritualmente* pobres, pobres con espíritu. Se pudiera decir que estas dimensiones nos refieren a como se toma conciencia y como se vive la pobreza y en función de ello las distintas realidades.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publica anualmente un Índice de Desarrollo Humano que es una medida sinóptica del nivel de desarrollo que tiene cada uno de los países que integran su relación, 182 países en el Informe 2009, y considera avances en tres dimensiones básicas:

- 1) Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer;
- 2) Conocimiento, medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; y,

3) Nivel de vida digno, medido por el producto interno bruto (PIB) per cápita en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses.

En materia de políticas públicas no hay un concepto único y aceptado por todos de lo que significa pobreza, los conceptos se adaptan de acuerdo a las condiciones sociales, económicas y culturales de cada país y de cada posicionamiento político e ideológico. En lo que parecen converger las ideas sobre la pobreza es en los efectos que la misma tiene sobre la dieta alimenticia de quien la padece, o como dicen algunos, en que ser pobre es no tener que comer.

No es, desde luego, la falta de alimentación el único factor para identificar la pobreza, sino que, en muchos casos, se parte de él para hacer los distintos estudios y clasificaciones que los investigadores realizan para su mejor comprensión.

Como se puede observar, para muchos efectos, los analistas han considerado el impacto en las condiciones materiales de que dispone una persona, para su inclusión o no dentro de la clasificación de pobreza. Desde otra perspectiva Sobrino²⁶ propone, atendiendo a los sujetos, un concepto que puede tomarse como punto de partida: pobres son los carentes y oprimidos, en lo que toca a lo básico de la vida material; son los que no tienen palabra (podríamos decir voz) ni libertad, es decir, dignidad; son los que no tienen nombre, es decir existencia. Agrega que la pobreza tiene que ser historiada como lucha en contra de la injusticia y a favor de la justicia.

Vemos, entonces, dos visiones que deben ser consideradas en el análisis jurídico de la pobreza. Una desde la perspectiva material de la redistribución de bienes para poder alcanzar una vida digna, es

²⁶ *Idem*, páginas 47 a 49.

decir posibles derechos objetivos, y la otra que recoge la óptica de los derechos subjetivos, entre otros la dignidad humana y la libertad.

Por otro lado, se entiende por pobres, siguiendo los ideas discutidas en el seno de las Comisiones Europeas, que cita Dieterlen²⁷, a aquellas personas, familias y grupos de personas, cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los obligan a estar excluidos de una forma de vida mínimamente aceptable en los estados en los que viven. En esta idea se nos refiere básicamente a la consideración de la pobreza y su coincidencia con la exclusión que sufren los que la padecen.

La Organización de las Naciones Unidas definió en 1995 los conceptos de pobreza absoluta y pobreza total. Para ello consideró que la pobreza absoluta:

“Es una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios”.

El concepto de pobreza total se adoptó de la siguiente manera:

“Falta de ingreso y recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedad; falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Tiene lugar en todos los países: como pobreza masiva en muchos países en desarrollo, como bolsones de pobreza en medio de la riqueza en los países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a resultas de una rescisión económica, como pobreza

²⁷ *Idem*, páginas 26 a 27.

repentina provocada por un desastre o conflicto, como la pobreza de los trabajadores con bajo salario, y como la total destitución de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de las redes de producción”²⁸.

Podríamos decir que los términos de pobreza absoluta y pobreza total propuestos por la ONU, aunque caracterizados de manera diferente, son expresiones similares de un solo fenómeno, aunque hablar de absoluta y total pudiera confundirnos al pensar que son clasificaciones distintas.

Por su parte, Parra señala que:

“Resultan interesantes ambas definiciones, en la primera se hace mención a lo que generalmente conocemos de la pobreza por experiencia o conocimiento vulgar. La segunda es más precisa. En esta, ya se incluye sin decirlo a las potencialidades del Estado, a sus responsabilidades y a los riesgos que corre el habitante por el simple hecho de serlo y por su necesario vivir en el entorno estatal. Entendemos obviamente que la sociedad es el elemento natural de la existencia del Estado”.

Y agrega:

“En efecto, el estado moderno es el responsable en generar las bases del desarrollo humano de sus habitantes. Y es aquí donde según mi punto de vista está el *quid* de la cuestión. Si el estado moderno no establece las bases jurídicas y políticas para el sano desarrollo humano, será prácticamente imposible erradicar la pobreza, su misión esencial, en los tiempos en que vivimos, estriba en cumplir con el bien público el cual tiene como enemigo bien identificado a la pobreza”²⁹.

²⁸ Estas definiciones pueden consultarse en Parra Bedrán, Miguel Ángel, “Estado y pobreza”, en “Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas”. Fondo Editorial Jurídico, Monterrey, Nuevo León, México, página 312.

²⁹ *Idem*, página 313.

Como vemos Parra lleva a la reflexión necesaria del papel del Estado como responsable del establecimiento de bases jurídicas y políticas públicas para el desarrollo de sus comunidades y la posible erradicación de la pobreza.

El Banco Mundial ofrece una conceptualización de la pobreza que resulta muy impactante, refiere a la pobreza como dolor que proviene del hambre y de largas horas de trabajo, dolor emocional que surge de la diaria humillación y de la dependencia, dolor moral cuando la persona se ve forzada a tomar decisiones límites. Lo expresa de la siguiente manera:

“Poverty is pain. Poor people suffer physical pain that comes with too little food and long hours of work; emotional pain stemming from the daily humiliations of dependency and lack of power; and the moral from being forced to make choices such as whether to pay to save the life of an ill family member or to use the money to feed their children”³⁰

Por su parte, de manera significativa para el desarrollo de esta investigación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, 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”³¹.

³⁰ Narayan, Deepa y otros. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. Banco Mundial, Washington, 1999, página 6.

³¹ Ver Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2002, Suplemento N° 2 (E/2002/22-E/C.12/2001/17) Anexo VII), párrafo 8.

Claramente se utiliza un enfoque de considerar la pobreza tanto como una limitante al nivel de vida adecuado, como a la privación de los derechos sociales de las personas.

En este recorrido de diversas ideas sobre el concepto pobreza y sus posibles implicaciones jurídicas, conviene también recordar lo expresado por Erik Olin Wright³² que refiere ciertos factores o causas de la pobreza que luego influirán en la noción que de ella se desarrolle, así plantea su clasificación en función de si:

- 1) la pobreza es resultado de atributos inherentes al individuo;
- 2) la pobreza como producto de características individuales contingentes;
- 3) la pobreza como producto de causas sociales; y,
- 4) la pobreza como resultado inherente a las propiedades del sistema social.

Como se podrá observar a lo largo de esta investigación, asumo la idea de que la pobreza se debe más a razones sociales que a atributos o productos individuales, por lo que las ideas señaladas con los numerales tres y cuatro de la clasificación me parecen más adecuadas para explicar el fenómeno.

También se ha asociado a la pobreza con la idea de bienestar. Así, por ejemplo, siguiendo las ideas keynesianas, encontramos que el bienestar social y la pobreza dependen directamente del nivel de producción de la economía. Para esta corriente de pensamiento una situación óptima de las dimensiones sociales sólo es posible alcanzarla con la ocupación total de la capacidad instalada, que asegure el pleno empleo y una generación de ingresos familiares e

³² Citado por Raventós, Daniel. *“Las condiciones materiales de la libertad”*. Ediciones de Intervención Cultural / El Viejo Topo, España, 2007, página 112.

individuales que corresponda a la satisfacción de las necesidades básicas. Por ello, resulta imprescindible la presencia del Estado como distribuidor complementario al mercado en el área del bienestar social, como coordinador económico que regula la elección individual (motivada por la maximización del beneficio particular) a través del gasto público³³.

En mi opinión, las condiciones políticas y sociales en que se desenvuelve el Estado mexicano pueden fácilmente apuntar en esta dirección. Con lo que se acentúa el binomio bienestar social-satisfacción de necesidades básicas, a cuyas carencias da respuesta el nivel de producción, el pleno empleo y el Estado como coordinador económico.

Más adelante, al revisar las implicaciones del artículo 25 constitucional en la lucha contra la pobreza, retomaré algunas de estas ideas que apuntan a las atribuciones del Estado mexicano como rector del desarrollo nacional a través de que la más justa distribución de la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad debe proteger la Constitución. Esto, pienso, debe hacernos reflexionar que no estamos frente a un Estado meramente subsidiario, sino frente a una responsabilidad directa para que la responsabilidad de conducir el desarrollo nacional produzca los frutos deseados, que identifique y procure las condiciones necesarias para construir una sociedad ordenada y sustentada en instituciones con una verdadera concepción pública de la justicia, en la que cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso posible de libertades básicas que sea compatible con las libertades de otros, pero que también, sea consciente de las diferencias y luche contra las desigualdades

³³ Espina Prieto, Mayra Paula. *“Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad”*, op. cit., página 49.

sociales y económicas para servir al mayor beneficio de los que están en desventaja, propiciando condiciones de igualdad de oportunidades. Me parece que una posición como la anterior pone en evidencia que en México ese esquema de funcionamiento basado en derechos fundamentales es posible aunque ha estado ausente.

Por otra parte, desde el ámbito latinoamericano, es importante rescatar las ideas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos³⁴ que entiende que la pobreza es más que insuficiencia de ingresos. Señala que se trata de un fenómeno multidimensional gestado por estructuras de poder que reproducen estratificación social y una visión excluyente que discrimina a varios sectores del continente, como las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Desde esta perspectiva se pregunta: ¿Cuál es la eficacia de los derechos humanos y qué sentido tienen para los pobres la democracia y la justicia, el debido proceso, el voto y la libertad de expresión, la igualdad y el crecimiento económico? En opinión del Instituto, los esfuerzos por poner en el centro de la agenda política hemisférica, desde la perspectiva de los derechos humanos, a la pobreza, se justifica porque la pobreza es cuestión de dignidad y de derechos; porque socava la democracia al negar sus valores intrínsecos y poner en entredicho la eficacia de su funcionamiento; porque la magnitud de la pobreza hace imperativo anteponer acciones en el sistema interamericano para que, desde sus competencias, contribuya a que progresivamente su doctrina y medios garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los estados.

El propio Instituto Interamericano de Derechos Humanos señala que la pobreza es privación extrema de bienestar. Ser pobre, añade, es pasar hambre, carecer de vivienda y vestuario adecuados,

³⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *“Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”*. Primera Edición, San José de Costa Rica, 2007, páginas 7 y 8.

estar enfermo y no recibir cuidados, ser analfabeta y no contar con servicios educativos. La situación de pobreza va más allá de la privación material en términos de un concepto apropiado de ingreso o consumo, comprendiendo también bajos ingresos en educación y salud, así como, vulnerabilidad, exposición al riesgo, falta de equidad, de capacidad de expresar sus necesidades y carencia de poder para influenciar las decisiones que afectan su bienestar³⁵.

Las privaciones de los pobres abarcan otras dimensiones, como las psicológicas, es decir, la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación de la que son objeto las personas por su condición de pobreza. En síntesis, la gente que sufre pobreza vive sin libertades fundamentales de acción y opción que los más aventajados en la sociedad dan por sentadas³⁶.

En la superación de la pobreza el Estado juega un papel fundamental si en su integración encontramos una administración pública altamente profesional que impida la manipulación política de los recursos públicos, que se aleje del juego de los intereses partidistas y que, con un amplio margen de actuación autónoma, propicie el bienestar general o el bien común.

He presentado a la pobreza como condición humana caracterizada por la privación y la carencia de libertades de acción y opción, esta situación debe ser motivo de atención prioritaria de las instituciones públicas y, desde luego, no debe ser ajena al análisis y propuestas que puedan surgir desde la óptica de los operadores jurídicos. Pasaré ahora a analizar la noción de pobreza que se ha venido desarrollando en nuestro País.

³⁵ *Idem*, página 11.

³⁶ *Idem*, página 12.

1.1.1.3. El concepto de pobreza en el ámbito nacional

En el caso mexicano podemos partir de la noción de indigente utilizada por Boltvinik que lo define como: “aquellos que satisfacen en promedio menos de la mitad de las normas mínimas, tanto de necesidades básicas como de ingresos; los muy pobres son aquellos que satisfacen entre la mitad y las dos terceras partes; los pobres moderados satisfacen 90% de las normas”³⁷.

Al acercarse a la noción de pobreza que se maneja en el país encontramos dos ideas relevantes, por una parte el sostenido por Santiago Levy al referirse a la pobreza extrema, y por la otra la conceptualización realizada por el CONEVAL. Veamos ambas ideas.

Levy³⁸ establece una definición de los extremadamente pobres cuando señala que: “definimos a los extremadamente pobres: como los individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que, tomando en consideración su edad y sexo, puedan mantener la salud y la capacidad de desempeño”. Es clara la referencia a la idea central de carencias alimentarias que impiden, inhiben o limitan la capacidad de desempeño de un individuo.

Por otra parte, los estudios revisados nos refieren diversos conceptos sobre pobreza, tales como: extrema, moderada, absoluta, relativa, pobreza rural, pobreza urbana, etc. Recogiendo esas ideas el CONEVAL ha propuesto la siguiente conceptualización, siguiendo los criterios del Banco Mundial:

³⁷ Citado por Mónica Gendreau en “*Tres dimensiones geográficas de la pobreza*” en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Osorio Goicoechea, Joaquín. “*Los rostros de la pobreza*”. ITESO, Universidad Iberoamericana, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 2001, página 109.

³⁸ Levy, Santiago. “*La pobreza en México*” en *La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*. México, ITAM-Fondo de Cultura Económica, 1994, página 23.

Pobreza Alimentaria.- En función de una estimación del ingreso necesario para adquirir una canasta alimentaria y satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos,

Pobreza de Capacidades.- Que aunada a la anterior, incluye, además, la necesidad de ingresos para adquirir servicios de educación y salud, y,

Pobreza de Patrimonio.- Considerando la necesidad de ingreso para lo anterior más vivienda, vestido y transporte³⁹.

En los últimos tiempos, CONEVAL ha desarrollado otra forma de distribuir 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.

En nuestro país, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, corresponde al CONEVAL normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad. Así, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional emitió los “Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y

³⁹ Fuente Banco Mundial “*Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*”. Disponible en www.bancomundial.org

Medición de la Pobreza”⁴⁰, instrumento en el cual se define a la pobreza considerando las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.

En el espacio de bienestar económico la pobreza comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. En el espacio de los derechos sociales la pobreza se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, en específico aquellos asociados a los indicadores establecidos en el artículo 36, fracciones II a VII de la Ley de Desarrollo Social⁴¹. En lo que corresponde al espacio del contexto territorial la noción de pobreza incorpora aspectos que trascienden al ámbito individual, que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras, en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social y otros considerados relevantes para el desarrollo social.

Es importante también, destacar que en los citados Lineamientos emitidos por CONEVAL, la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacio de

⁴⁰ “Lineamientos y Criterios Generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010. Los espacios referidos se encuentran definidos en los artículos Cuatro a Séptimo de dicho instrumento.

⁴¹ La Ley General de Desarrollo Social alude a los siguientes indicadores: Ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación; y, grado de cohesión social.

la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Al margen de estas ideas, también se ha afirmado que la pobreza no es tener hambre, ni no saber leer, ni siquiera no tener trabajo: la peor desdicha del hombre es saberse contado como un nadie, al punto de que sus sufrimientos son ignorados, lo peor es el desprecio de los conciudadanos, por ello, la desgracia más grande de la pobreza extrema es la de ser como un muerto en vida a todo lo largo de la existencia.

Como podemos observar, el concepto de pobreza es un concepto complejo, asociado a las necesidades en bienes y servicios, al ejercicio de los derechos sociales y a las condiciones específicas de vida de quienes la padecen. Las funciones públicas para la prestación de los servicios públicos, el disfrute de los derechos sociales y el impulso a la cohesión social, son vertientes claras de la acción gubernamental, tanto a través de las políticas públicas, como con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas, son pues temas que se insertan en el mundo jurídico y en la gobernabilidad.

1.1.2. Algunas características de la Pobreza

El propio PNUD, considera en su “Informe Sobre el Desarrollo Humano 2009: Movilidad y desarrollo humanos”⁴², que nuestro mundo es desigual y que las enormes diferencias en el desarrollo humano entre países se da también al interior de cada uno de ellos, siendo una de sus manifestaciones cuando la gente se traslada de un lugar a

⁴² Ver “Informe de Desarrollo Humano 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos”. Disponible en <http://hdr.undp.org>

otro, ya sea al interior de un país o a través de las fronteras internacionales, con ello, se afirma, las personas se embarcan en un viaje de esperanza e incertidumbre, la mayoría de los individuos cambia su lugar de residencia en busca de mejores oportunidades. Esperan combinar sus propios talentos con los recursos de su lugar de destino en beneficio propio y de su familia.

La doctrina ha venido estudiando y discutiendo la consideración de qué comprende y cómo podemos definir y precisar, tanto los contenidos de los derechos fundamentales, individuales y sociales, como sus interrelaciones e impactos, para ello ha propuesto diferentes criterios de los que destacamos los de igualdad y prestacional, según los cuales el punto de partida de los llamados derechos sociales es la desigual distribución de la riqueza que impide que las personas puedan satisfacer, por sí mismas, sus necesidades básicas, y la pretensión, de estos derechos, sería obtener del Estado acciones positivas que se traduzcan en la prestación de algún bien o servicio, creando obligaciones positivas para el Estado con respecto a los individuos o grupos sociales⁴³.

Sin pretender entrar al estudio de los elementos requeridos para que se de la justicia distributiva que permita alcanzar la igualdad y la libertad en la creación de oportunidades para realizar el plan de vida de cada uno, el tema de la pobreza nos obliga a pensar cómo hacer efectivos los derechos sociales que contempla nuestra Constitución, si éstos son efectivamente derechos y en todo caso ante quien son exigibles las pretensiones en ella contempladas tales como educación, salud, vivienda, etc.

⁴³ Los criterios propuestos se pueden analizar en Robles Garza, Magda Yadira, “*Los Derechos Fundamentales Sociales en el Constitucionalismo: una aproximación crítica*”. Cuadernos de Derecho Número 4, México, División de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Monterrey, Mayo, 2005, páginas 9 a 19.

No escapa a estas reflexiones la discusión sobre la naturaleza de los llamados derechos sociales, en el sentido de analizar si efectivamente contemplan una obligación y si ésta es responsabilidad del Estado. Es decir, ¿Estos derechos generan una obligación correlativa o no? y de manera específica cuando se habla de pobreza ¿Cómo hacer posible el que los pobres puedan exigir, ante las instancias legales correspondientes, la protección a sus derechos?⁴⁴ En otras palabras, ¿Cómo hacer efectivo la realización del derecho (material) objetivo especialmente en los derechos humanos?

Hablamos, sin duda, de un tema que se inserta en el mundo jurídico, hablar de pobreza es hablar de justicia distributiva, de poner bienes y servicios al alcance de todos, de deberes y derechos de individuos, comunidades y entes públicos para alcanzar la justicia social.

Podríamos preguntarnos si ser pobre es no tener que comer o no tener justicia, o carecer de condiciones de igualdad o de igualdad de oportunidades frente a la vida o no tener salud o capacidad de desempeño, como se puede deducir, es indudable que no podemos conformarnos con un solo parámetro, el fenómeno se nos presenta, de manera oprobiosa, como un conjunto de limitaciones en el acceso y disfrute de diversos tipos de bienes, ya sea que esta privación sea absoluta o relativa, material, económica, social o cultural.

Cualquiera que sea su manifestación, la pobreza y la exclusión constituyen al mismo tiempo una violación a la dignidad humana y una amenaza contra la propia vida⁴⁵, esta cuestión invita a una reflexión fundamental que versa sobre nuestro actual mundo de pobres y opulentos, de innumerables injusticias, de un marcado desequilibrio

⁴⁴ Al respecto puede verse Dieterlen, Paulette. *“La pobreza: un estudio filosófico”*. México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 2003, páginas 91 a 120.

⁴⁵ Al respecto puede verse Alemán Bracho, Carmen y Garcés Ferrer, Jorge, Coordinadores. *“Política Social”*. Madrid, McGraw Hill, 1998, pp. 480 y siguientes.

entre las pretensiones individuales y las de la sociedad, en el que la desigualdad no permite que florezca el bien social. Jon Sobrino nos recuerda⁴⁶ la expresión de Jean Ziegler que observaba “esta civilización está gravemente enferma y para evitar un desenlace fatídico y fatal es necesario intentar cambiarla”.

Ignacio Ellacuría⁴⁷ proponía que, como personas inmersas en una comunidad, nos corresponde “hacernos cargo de la realidad”, y para ello se requiere hacerlo con la inteligencia, que nos ha sido dada a los hombres “no para evadirse de los compromisos reales, sino para cargar sobre sí con lo que son realmente las cosas y con lo que realmente exigen”, para él la inteligencia comprende en su estructura formal como aprehender la realidad y enfrentarse con ella, que se desdobra en hacerse cargo de la realidad, cargar con la realidad y encargarse de la misma. Enfrentar la pobreza es hacerse cargo de una penosa condición y de la negativa realidad que ni los miembros de la comunidad ni las instituciones podemos evadir.

Desde la visión de Sachs⁴⁸:

“Ciertas regiones se encuentran atrapadas en una espiral descendente de empobrecimiento, hambre y enfermedad. No sirve de nada sermonear a los moribundos diciéndoles que deberían haber aprovechado mejor lo que les ha tocado en suerte en la vida. Nuestra tarea consiste más bien en ayudarlos a subir a la escalera del desarrollo, por lo menos a poner un pie en el peldaño inferior, desde el cual podrán seguir trepando por su propia cuenta”.

Conviene recordar, como establece Rawls⁴⁹, en sus principios de justicia para las instituciones, que ante la desigualdad de

⁴⁶ Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., página 13.

⁴⁷ Citado en Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., páginas 18 a 19.

⁴⁸ Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, op. cit., página 27.

oportunidades se debe aumentar las oportunidades de aquellos que tienen menos. En consecuencia, sería entonces nuestro deber establecer condiciones para que las personas afectadas por sus circunstancias de pobreza cuenten con las oportunidades que requieran para aspirar a tener una vida digna.

Por su parte Sen⁵⁰ insiste en que la justicia de las instituciones se ha de evaluar en términos de la libertad real que tienen las personas para elegir su modo de vida, posición que se aproxima a la concepción de Rawls. Sen comparte la idea de que el fin de la justicia social es lograr una estructura social de libertades iguales para todos que favorezca máximamente a los peor situados en esa estructura, sostiene que el criterio de justicia ha de ser la igualdad de capacidades, puesto que sólo éstas representan la libertad real de elegir los modos de vida.

Por otra parte, independientemente del concepto que adoptemos de pobreza o de las formas en que se establezcan sus diferentes categorías, no se puede dejar de lado algo que en innumerables ocasiones se ha señalado, sobre todo por los países que tienen entre sus políticas transferir recursos para el desarrollo, por los organismos internacionales y por las organizaciones no gubernamentales, esto es que el combate a la pobreza abre flancos importantes a la corrupción, ya sea porque parte de los recursos que se deben canalizar a su disminución son empleados en beneficio de unas cuantos, e incluso de la clase gobernante, o porque son utilizados con fines partidistas, de grupo o de intereses específicos, desvirtuando con ellos sus propósitos de beneficio social, o como

⁴⁹ Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. Segunda reimpresión de la segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, páginas 280 a 281.

⁵⁰ Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Introducción de Damián Salcedo, Pensamiento Contemporáneo 48, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1997, páginas 28 a 29.

Pogge⁵¹ ha señalado: si los intereses vitales de los pobres son pasados por alto en las negociaciones internacionales se debe, entre otras causas a la incompetencia, la corrupción y la tiranía que arraigan en los gobiernos, las instituciones sociales y las culturas de muchos países en desarrollo. Este escenario hace suponer que aunque nuestros gobiernos acordaran reducir otras barreras, como las proteccionistas, veríamos el enriquecimiento de élites corruptas antes que la mejoría de las condiciones de los pobres.

Los gobernantes de países subdesarrollados o en vías de desarrollo pero ricos en recursos naturales disponen de bienes para vender y dinero para gastar, para los países desarrollados es una tentación mayor corromperlos, para obtener mayores lucros, que intentar corromper a sus iguales pobres en recursos. Por ello, señala Pogge⁵², la riqueza de recursos se torna en un obstáculo para el crecimiento, dado que alimenta golpes de estado, guerras civiles, opresión y corrupción. Menciona que dos economistas de Yale, Ricky Lam y Leonard Wantchekon, han documentado con detalle la conexión empírica mencionada y su trabajo respalda en concreto la hipótesis de que la conexión causal entre la riqueza de recursos y el pobre crecimiento económico, a lo que denominan “Síndrome Holandés” (*Dutch Disease*), está mediatizada por unas reducidas perspectivas para la democracia.

Se puede objetar qué sentido tiene la ayuda a los países menos desarrollados si ésta va a acabar en los bolsillos de sus corruptos dirigentes y burócratas. Si es ahí donde efectivamente van a parar muchas de esas ayudas porque se necesita de la complicidad de esos dirigentes y no de la ayuda los pobres, señala Pogge⁵³, a lo

⁵¹ Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 2005, página 37.

⁵² *Idem*, página 209.

⁵³ *Idem*, página 299

cual él mismo responde, que entre tirar el dinero a las élites corruptas del Tercer Mundo o ignorar la pobreza mundial no se agotan todas las opciones posibles.

Muchos gobiernos, gobernantes y élites del llamado Tercer Mundo, añade Pogge⁵⁴, son autoritarios, corruptos, brutales e indiferentes de la mayoría pobre. Sugiere que debemos dejar de pensar acerca de la pobreza mundial en términos de ayuda a los pobres, para él, es obvio que los pobres necesitan ayuda, pero la necesitan sólo a causa de las terribles injusticias a las que se hallan sometidos. En su opinión, deberíamos pensar no sólo en medidas reparadoras, sino también en las reformas institucionales que podrían reducir la injusticia del orden global de una manera que acabase con la necesidad de medidas reparadoras. Raramente, establece, se niega que muchas personas en el mundo en desarrollo nazcan inmersas en una pobreza desesperante que provoca que tengan una muerte prematura o, si no, que vean permanentemente disminuidas sus capacidades físicas y mentales con escasas oportunidades de salir de la pobreza.

La pobreza persistente impide que los seres humanos, utilizando el concepto de Pogge⁵⁵, tengan vidas florecientes, lo que equivale a decir que sus vidas son buenas o valiosas en el sentido más amplio. Para ello debe sumarse conceptos como placer, satisfacción, bienestar, prosperidad y virtud, así como los que denotan excelencias y logros diversos.

⁵⁴ *Idem*, páginas 39 a 41.

⁵⁵ Al respecto pueden verse los elementos constitutivos del florecimiento humano que desarrolla Pogge en su obra después de haber analizado la idea de bienes sociales primarios de Rawls, la de recursos de Dworkin, la liberación del dolor de Scanlon y el enfoque de capacidades de Sen. Pogge, para alcanzarlo propone avanzar en un criterio de justicia universal, sugiere que la alimentación, el vestido, el techo, ciertas libertades básicas, así como la interacción social, la educación y la participación constituyen medios importantes para el florecimiento humano que las instituciones justas deben garantizar a todos. Pogge, Thomas, *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, *op.cit.*, páginas 45 a 49.

En opinión del propio Pogge⁵⁶, sin el apoyo de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea, la pobreza global masiva y las muertes por inanición no se podrán erradicar a tiempo para que nosotros podamos verlo. Por ello señala, es importante insistir en que, de acuerdo con el pensamiento político normativo occidental, la pobreza global actual revela una grave injusticia, con respecto a la cual no somos simples testigos distantes de un problema que no tiene que ver con nosotros y frente al que sólo nos obliga el débil deber positivo de ayudar. Antes bien, afirma, mantenemos una íntima vinculación causal y moral con la suerte de los pobres, les hemos impuesto modelos e instituciones que producen un orden institucional global que con frecuencia incide y produce pobreza extrema, no se debe escapar a esa implicación aunque la lucha constante contra la pobreza genera fatiga, aversión e incluso desprecio. Exige que los gobiernos y los ciudadanos se unan para defender la causa una y otra vez, mientras tiene plena conciencia de que muchos otros con una posición similar no contribuyen en nada, o lo hacen muy poco, asumiendo, además, que sus propias contribuciones son jurídicamente opcionales, y que, con independencia de lo que den siempre será insuficiente. Sin embargo no actuar supone un futuro dominado por la desigualdad y con gran inestabilidad que pondría en peligro no sólo nuestra seguridad y la de nuestros hijos, sino también la supervivencia de nuestra sociedad, nuestra cultura y nuestros valores.

⁵⁶ *Idem*, páginas 266 a 269.

1.2. DIMENSIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE LA POBREZA

1.2.1. Referencias Internacionales

Franklin D. Roosevelt declaraba, en enero de 1941, que los Estados Unidos de Norteamérica deberían intervenir directamente en la Segunda Guerra Mundial en aras de la defensa de cuatro libertades concretas, no solo de la libertad frente al terror, sino también de la libertad de expresión, de opinión y, lo más fundamental (en particular para esta investigación), de la libertad frente a la necesidad. Expresaba que el mundo debería apoyar “la libertad de vivir sin penurias económicas, lo cual, traducido en términos mundiales, significa armonía económica, que a su vez garantizará que todos los países proporcionen una vida pacífica y saludable a sus habitantes”⁵⁷.

Por otra parte, sobre el impacto de la pobreza en la sociedad, ya desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en 1995, Boutrus-Ghali⁵⁸ calificaba a la pobreza de:

“Moralmente escandalosa, económicamente nociva y políticamente peligrosa, ya que ser empobrecido no es solamente carecer de las necesidades básicas de la vida, sino que entraña quedar excluido de los bienes, servicios, derechos y actividades que constituyen la base de la ciudadanía”.

El propio sistema internacional, al reconocer lo extendido de este problema social, llevó a la declaración del “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza” en 1996.

⁵⁷ Citado en Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, op. cit., página 308.

⁵⁸ Citado en Alemán Bracho, Carmen y Garcés Ferrer, Jorge, Coordinadores. “*Política Social*”, op. cit., página 479.

Pogge⁵⁹ sostiene que a pesar del enorme progreso material y moral de nuestra civilización, la situación en que hoy se encuentran los más débiles y vulnerables registra que aproximadamente 2,800 millones de personas, el 46% de la humanidad, viven por debajo de la línea de pobreza que el Banco Mundial fija en menos de 2 dólares diarios. De los cuáles cerca de 1,200 viven con menos de 1 dólar por día. Esa pobreza vuelve a las personas especialmente vulnerables y las expone a muchas formas de explotación y abuso. En su opinión con sólo transferir el 1% de la renta global agregada de las personas de las economías de renta alta a esos grupos vulnerables se lograría erradicar la pobreza.

Se pregunta, ¿Cómo es posible que persista la pobreza de la mitad de la humanidad a pesar del enorme progreso económico y tecnológico, y a pesar de las normas y valores morales ilustrados de nuestra civilización occidental enormemente dominante? ¿Por qué no hallamos esa realidad moralmente preocupante? Y concluye que la pobreza extrema puede persistir, porque no sentimos que su erradicación sea moralmente imperiosa, además la mayoría de nosotros sólo tiene un conocimiento superficial del problema. Los datos y las realidades no nos interesan, no los destacamos, no los divulgamos y no los discutimos. Vivimos totalmente aislados del fenómeno.

Añade⁶⁰ que:

“Hay dos prejuicios morales comunes, a saber, que la persistencia de la pobreza extrema en el exterior no reclama nuestra preocupación moral, y que no existe nada moralmente incorrecto en nuestras conductas, nuestras políticas y en las

⁵⁹ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit., página 14.

⁶⁰ *Idem*, páginas 17 a 19.

instituciones económicas globales que forjamos en relación con la pobreza mundial”.

Y agrega:

“La gravedad y la cantidad de las privaciones que sufren (los pobres), en contraste con nuestro nivel de vida mucho más alto, exige cautela frente a la aprobación irreflexiva de nuestra conducta, de nuestra política y de nuestras instituciones globales. Además, la manera de valorarnos a nosotros mismos se basa tanto en rasgos objetivos: en la naturaleza del mundo humano y en el papel que desempeñamos en él; como también en rasgos subjetivos: en qué fijamos nuestra atención moral, en cuáles son nuestras concepciones de justicia y de ética, y en cómo las aplicamos al mundo humano y el papel que desempeñamos en él”.

La pobreza mundial, en su opinión⁶¹:

“Es tan extensa y de tal envergadura que ni siquiera se puede decir con seguridad que sería mayor en un estado de naturaleza lockeano global donde todos los seres humanos tuvieran acceso a una parte proporcional de los recursos naturales del mundo”,

y añade:

“Contemplo la espantosa trayectoria que ha seguido la pobreza mundial y la desigualdad global desde el fin de la Guerra Fría como una escandalosa crítica de la particular y especialmente brutal vía de globalización económica que nuestros gobiernos han escogido imponer”⁶².

⁶¹ *Idem*, página 31.

⁶² *Idem*, página 35.

Para Sobrino⁶³ los informes que proporciona el PNUD ya no impactan, porque se han hecho rutinarios: en 1960, había 1 rico por cada 30 pobres; en 1990, 1 rico por cada 60 pobres; en 1997, 1 rico por cada 74 pobres, y así sucesivamente, a esta proporción es a la que denomina el sentido relacional de la pobreza.

El Banco Mundial estimó que 1,214 de 5,820 millones de seres humanos vivían en 1998 por debajo de la línea internacional de pobreza, que actualmente se identifica con 32.74 dólares PPA del 1993 al mes, o 1.08 dólares PPA de 1993 al día (PPA significa “paridad de poder adquisitivo”). Las consecuencias de esa pobreza extrema están documentadas, hacia 2001 significaba, según establece Pogge, que el 14% de la población mundial sufría desnutrición, el 16% carecía de agua potable garantizada, el 40% de acceso a servicios sanitarios básicos y 16% son adultos analfabetos, en cuanto al acceso a servicios de salud pública 15% carecía de ellos, el 17% no tenía cobijo adecuado y el 33% no contaba con electricidad. Estos datos causan impactos profundos en la salud y desarrollo de los niños⁶⁴.

Esas personas, establece Sachs⁶⁵, son los “más pobres de entre los pobres”, o los “pobres extremos” del planeta. Todos viven, añade, en países en vías de desarrollo (en los países ricos existe pobreza, pero no se trata de pobreza extrema). Por supuesto, no todas las personas que forman parte de esos más de mil millones se están muriendo ahora mismo, pero todas luchan por sobrevivir cada día.

⁶³ Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., página 47.

⁶⁴ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit., páginas 129 a 130.

⁶⁵ Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, op. cit., página 49

Para el propio Sachs⁶⁶:

“La mayor tragedia de nuestra época es que una sexta parte de la humanidad ni siquiera ha llegado a la escalera del desarrollo. Un gran número de personas en situación de pobreza extrema se hallan prisioneras en la trampa de la miseria, incapaces de escapar por sus propios medios de la penuria material extrema. Están atrapados por las enfermedades, el aislamiento físico, las dificultades del entorno, la degradación medioambiental y la propia pobreza extrema. A pesar de que existen soluciones capaces de salvar vidas que aumentarían sus posibilidades de supervivencia –ya sea bajo la forma de nuevas técnicas agrícolas, medicinas esenciales o mosquiteras que pueden limitar la trasmisión de la malaria-, estas familias y sus gobiernos carecen de recursos económicos para realizar esas inversiones tan indispensables. Los pobres del mundo saben de la existencia de la escalera del desarrollo: imágenes de prosperidad que les llegan del otro lado del mundo les fascinan al tiempo que les atormentan. Sin embargo, no pueden colocar el pie en el primer peldaño de la escalera, y por ello no pueden empezar a subir para salir de la pobreza”.

La situación descrita ofrece un escenario de profundas desigualdades, Sobrino⁶⁷ expresa al respecto que “el mundo de abundancia, aún con los añadidos de democrático, pluralista, global, necesita una sacudida, comparable a la que exigía Kant: despertar del sueño dogmático: En buena medida, Occidente sigue sumido en el sueño de cruel inhumanidad, ignorado, silenciado, maquillando terribles realidades, de las cuales es en muy buena parte responsable”.

Ante esa realidad, Rawls⁶⁸ ofrece una versión sobre las causas nacionales que generan la riqueza de una sociedad y ayudarían a evitar la desigualdad, así sostiene que “las causas y las formas de

⁶⁶ *Idem*, páginas 50 a 51.

⁶⁷ Sobrino, Jon. “*Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*”, op. cit., página 25.

⁶⁸ Citado por Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, op. cit., página 294.

riqueza de un pueblo radican en su cultura política y en las tradiciones religiosas, filosóficas y morales que sustentan la estructura básica de sus instituciones políticas y sociales, así como en la laboriosidad y el talento cooperativo de sus gentes, fundados todos en sus virtudes políticas”. También resulta decisiva la política demográfica del país. El autor ejemplifica cómo con una cultura y una política correctas, incluso países pobres en recursos, como Japón, pueden desenvolverse muy bien y como, con una cultura y una política inadecuadas, países con recursos abundantes, como Argentina, pueden afrontar grandes dificultades.

Por otra parte, y con un enfoque diverso, debemos a los pobres, afirma Pogge⁶⁹, una explicación de por qué nos consideramos autorizados a imponerles un orden económico global que viola las condiciones morales mínimas que nosotros mismos establecemos para la imposición de cualquier orden económico nacional. Si ese orden se impusiese en una sociedad nacional lo consideraríamos una grave injusticia. Debemos considerar la imposición del orden global actual como una grave injusticia.

Los efectos de la globalización han sido impactantes en materia de pobreza, el avance tecnológico, la economía del conocimiento, la era de la innovación y la investigación científica, que ha mejorado varios ámbitos de la vida, el progreso ético-cultural que supone el reconocimiento de los derechos humanos, y otros progresos ideológico-culturales, como pudieran ser algunos elementos de las democracias modernas y la preeminencia del Estado Constitucional, no han propuesto iniciativas eficaces para su combate, disminución y/o erradicación. Incluso, como señala Sobrino⁷⁰, ahora se ha dado el paso a la no-visibility del pobre, se habla -sin pestañar, dice él- de

⁶⁹ *Idem*, páginas 144 y 145.

⁷⁰ Sobrino, Jon. “*Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*”, *op. cit.*, página 51.

los excluidos, aquellos para quienes no hay lugar –máxima ironía, y sobre todo hipocresía- en la globalización, en la cual, por definición, debería haber, al menos, lugar para todos. Y la no-visibilidad genera, lógicamente, la insensibilidad.

La pobreza absoluta, establece Pogge⁷¹, no es nueva, la novedad es la amplitud de la desigualdad global, los últimos años dan la impresión de un rápido progreso jalonado por una larga serie de declaraciones y tratados sobre derechos humanos, nuevas iniciativas, cumbres, así como minuciosas investigaciones sobre la magnitud, causas y efectos de la pobreza. Estas cosas no carecen de importancia, no obstante, disfrazan el hecho de que el progreso real para los pobres es menos notable. Mientras la pobreza y la malnutrición permanecen estancadas, la desigualdad global y, por lo tanto, la evitabilidad de la pobreza, han aumentado dramáticamente.

1.2.1.1. La Ayuda Internacional al Desarrollo

Hace cincuenta años, sostiene Rawls⁷², la erradicación de la pobreza extrema mundial hubiera requerido una ingente redistribución de la renta global, imponiendo sustanciales costos a las sociedades industrializadas, hoy, en cambio, la transformación de la realidad supone un costo en transferencias directas apenas perceptible para los países desarrollados.

En opinión de Turégano⁷³:

⁷¹ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit., páginas 132 y 133.

⁷² *Idem*, página 124.

⁷³ Turégano Mansilla, Isabel. *“Justicia Global: los límites del constitucionalismo”*. Palestra Editores, S.A.C., Lima, Perú, 2010, página 199.

“La justificación del deber de asistencia internacional deriva de los principios que han de seguir el comportamiento de los pueblos bien ordenados en el mundo no ideal respecto de las sociedades que soportan condiciones desfavorables: el deber se orienta a proporcionar la ayuda que les permita lograr el nivel de desarrollo económico y social necesario para convertirse en sociedades bien ordenadas”.

Agrega que por otra parte, el deber se justifica en el principio que afirma derechos humanos básicos, entre los que Rawls incluye el derecho a la subsistencia. Por lo tanto, el deber de asistencia tiene como fin la satisfacción de las necesidades básicas individuales y la capacidad colectiva de mantener instituciones decentes. La configuración de la posición original internacional, en la que están representados los pueblos y no los individuos, hace que las exigencias distributivas internacionales vengan determinadas fundamentalmente por intereses corporativos tales como la seguridad o la estabilidad más allá del bienestar individual.

No podemos detenernos aquí a estudiar el estado actual de la asistencia o Ayuda Internacional al Desarrollo, entendida como la cooperación entre los países desarrollados, los menos, y los países pobres, que son más; esa asistencia supone el compromiso de destinar el 7% del producto interno bruto (PIB) de los países donantes al desarrollo como mecanismo para cumplir las metas del milenio, sin embargo sabemos que muy pocos países donantes (Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia) han cumplido el compromiso de aportar el porcentaje del PIB determinado para tal propósito. Esta asistencia constituye un flujo de financiamiento en forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables cuyo objetivo solidario es ayudar a enfrentar los problemas y atender las necesidades de los habitantes de los países más pobres.

Compartimos la idea de Sachs⁷⁴ de que la ampliación de la ayuda internacional debe basarse en un plan de acción riguroso unido a una manifiesta voluntad de llevarlo a cabo de un modo transparente y honesto, desde luego no todos los gobiernos querrán o podrán asumir semejante compromiso, pero solo se debería ayudar a aquellos países donde haya voluntad colectiva de ser socios responsables.

El alcance y efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fue revisado en marzo de 2002, en la Conferencia Internacional celebrada en nuestra ciudad, en cuyas conclusiones, denominadas el Consenso de Monterrey, se formula el siguiente comentario:

“La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima [...] Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños estados insulares en vías de desarrollo, y países en vías de desarrollo sin litoral, la AOD sigue representando el grueso de la financiación interna y es indispensable para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente”⁷⁵.

Además de la asistencia o Ayuda Internacional al Desarrollo, insuficiente e incompleta, los estados nacionales han venido implementando diversas políticas públicas para combatir la situación de pobreza que enfrentan sus poblaciones, para ello han utilizado esquemas de atención básica, transferencias, subsidios, etc. Todos esos esquemas requieren para su funcionamiento de un marco

⁷⁴ Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, *op. cit.* página 377.

⁷⁵ Al respecto pueden revisarse los comentarios y la cita realizados por Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, *op. cit.*, páginas 309 a 311.

jurídico que no sólo de fundamento a la acción gubernamental, sino que también propicie las adecuadas reglas de operación de dichas actividades, principalmente por lo que se refiere a la determinación de responsabilidades, a su planeación presupuestal, al seguimiento y evaluación de dichas reglas, sin olvidar la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones públicas correspondientes.

1.2.1.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que surgieron de la Declaración del Milenio, suscrita en septiembre de 2000, por 189 de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, se establece como Primer Objetivo: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. La meta específica para ese objetivo se refiere a: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sea inferiores a 1 dólar por día, utilizando como indicadores de cumplimiento, la reducción del porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día (a paridad de poder adquisitivo PPA), la disminución del coeficiente de la brecha de pobreza y la proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. Estos indicadores buscan dar cuenta de las privaciones extremas que afectan a la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad.

La referencia que formula el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio en términos de una línea de pobreza extrema que equivale a “1 dólar por día”, supone un umbral que representa un estándar internacional mínimo de pobreza que fue desarrollado por el Banco Mundial a los efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta

comparable entre las distintas regiones y países. El dólar de “paridad de poder adquisitivo” se estimó con un valor de referencia a precios de 1985, esa línea ha recibido nuevos cálculos y desde, 2005, se determinó un umbral de 1.25 dólares PPA diarios como ingreso mínimo requerido. Otros cálculos, como los propuestos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), proponen que las líneas de indigencia que se desarrollen representen el costo de adquirir una canasta básica alimentaria vinculada con las realidades nacionales⁷⁶.

Sachs⁷⁷ considera que los ODM:

“Reconocen con acierto que la pobreza extrema presenta muchas caras, no sólo las rentas bajas, sino también la vulnerabilidad a las enfermedades, la exclusión de la educación, el hambre crónica y la malnutrición, la falta de acceso a servicios básicos como el agua potable o los servicios sanitarios, la degradación medioambiental como la deforestación y la erosión del suelo, que amenazan la vida y las formas de subsistencia”.

Es interesante, además, el planteamiento de que la amenaza del terrorismo se debe combatir luchando contra la pobreza y las privaciones, abordando los puntos débiles de las sociedades en las que acecha esa violencia y ello se logra disminuyendo la extrema pobreza, la insatisfacción generalizada por falta de empleo, ingresos y dignidad, y la inestabilidad política y económica derivada de la degradación de las condiciones de vida humana⁷⁸.

⁷⁶ Al respecto puede verse el documento “*El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*”. Comisión Económica para América Latina, julio del 2010. Visible en www.eclac.org/publicaciones.

⁷⁷ Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, *op. cit.*, página 304.

⁷⁸ *Idem*, página 307.

El propio Sachs⁷⁹ sostiene que el sistema actual es incoherente ya que el enfoque de la comunidad internacional continúa siéndolo en la práctica, por una parte proclama objetivos ambiciosos, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, e incluso formas para alcanzarlos como las establecidas el Consenso de Monterrey, pero por la otra, cuando se desciende al terreno de lo práctico y de los hechos, los planes se vuelven expresiones de vagas aspiraciones en lugar de objetivos operativos.

Suprimir la pobreza a escala mundial, afirma Sachs, “constituye una responsabilidad global que reportará beneficios a todo el planeta. Ningún país puede hacerlo por sí sólo. Para nosotros lo más difícil es pensar globalmente, pero eso es lo que requiere la sociedad global en el siglo XXI. La filosofía del Pacto de Desarrollo del Milenio, que fue elaborada y ratificada en todo el mundo, puede servir para apuntalar este esfuerzo internacional”⁸⁰.

Volviendo a los ODM, la referencia al indicador “índice de brecha de pobreza” incorpora en su formulación al porcentaje de personas en situación de pobreza, a la brecha entre el ingreso medio de los pobres extremos y el valor de la línea de indigencia (costo de la canasta básica de alimentos), es decir, como señala la CEPAL, cuán pobres son los extremadamente pobres.

Tal es la preocupación que en la última cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para revisar los ODM para el 2015, y ante los pocos avances reportados, el que fuera Presidente francés Nicolás Sarkozy⁸¹, presentó una polémica propuesta de fijar un impuesto a las transacciones financieras en todo el orbe, respaldado por el exjefe del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero que lo denominó tasa sobre transacciones

⁷⁹ *Idem*, página 379.

⁸⁰ *Idem*, páginas 454-455

⁸¹ Fuente: Milenio, 21/09/2010.

financieras internacionales, ambas posturas tienen un origen común que es la denominada Tasa Toblin que surgió como propuesta de los sectores que pugnan por una globalización alternativa que tiene un largo recorrido en el que no podemos detenernos. La idea es que los financieros contribuyan a estabilizar el mundo para impulsar el cumplimiento de los compromisos adoptados para reducir el hambre y la pobreza en el mundo. Independientemente de que ese tipo de medidas llegue a fructificar, lo relevante, en mi opinión, es que sigue habiendo naciones y siguen escuchándose voces que denuncian la urgencia de las medidas y la posibilidad de lograr objetivos concretos.

Con los datos disponibles a 2010, se puede deducir que hay resultados positivos y avances en la meta señalada, aunque con datos que no son homogéneos para toda la región, por lo que se considera que varios países estarán imposibilitados de alcanzar y cumplir dicho objetivo.

Para Sobrino⁸², hoy se puede vislumbrar en el mundo en general una disminución importante de la pobreza y se puede soñar incluso con su desaparición, en China, Brasil y en la India, por ejemplo, se han logrado avances significativos. Aunque no hay que olvidar que hasta ahora los reveses en la lucha contra la pobreza son también notables y que la pobreza relacional, es decir la relación entre pobres y ricos, no disminuye, por el contrario aumenta escandalosa y dramáticamente, razón lleva Leonardo Boff, señala Sobrino, cuando afirma “cuando juzguen nuestro tiempo, las generaciones futuras, nos tacharán de bárbaros, inhumanos y despiadados por nuestra enorme insensibilidad frente a los padecimientos de nuestros propios hermanos y hermanas”. De ahí que bien se podría hablar de una civilización de la pobreza solidaria o de la austeridad compartida.

⁸² Sobrino, Jon. *Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*, op. cit., página 24.

1.2.2. Impactos de la pobreza en América Latina

Como vemos son muchos y variados los estudios realizados para conocer y comprender el fenómeno de la pobreza, desde sus causas, su magnitud y las posibles soluciones que se pueden proponer para abatirla. Buena parte de esos estudios refieren como las tasas de crecimiento económico entre países dependen de factores⁸³ tales como: renta básica *per cápita* y por país, los niveles educativos, las condiciones sanitarias, las tasas de fecundidad, los aspectos climáticos, la política comercial, la presencia de cierto tipo de enfermedades, la proximidad o lejanía con respecto a diferentes mercados, la calidad de sus instituciones económicas y desde luego la fortaleza de su sistema jurídico, incluyendo la procuración y administración de justicia y la capacidad de proporcionar a sus ciudadanos certidumbre jurídica, seguridad y confianza.

Para el caso de América Latina, en opinión de la CEPAL, persisten dificultades como la incapacidad de generar empleo productivo y decente para todos, bajos niveles de cobertura en educación secundaria, insuficiente calidad y pertinencia de los contenidos de la educación en general, elevados niveles de desigualdad que constituyen una traba para la cohesión social, debilidades en el empoderamiento de las mujeres y en el fomento de su autonomía física y económica, marginación de grupos de población por discriminación de género, origen étnico e inequidades socioeconómicas producto de la muy desigual distribución del patrimonio y la riqueza.

⁸³ Algunos de esos factores son analizados por Jeffrey Sachs, ver Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, op. cit., página 447.

Cabe destacar que en los países en los que se reflejan mayores condiciones de pobreza inciden factores e indicadores simultáneos como elevados porcentajes de población en la línea de pobreza y de pobreza extrema, mayor población rural, en términos absolutos y relativos, de origen indígena, muy bajos niveles de educación y de acceso a agua potable, malnutrición o hambre oculta, es decir no mueren de hambre pero sus condiciones nutricionales producen efectos negativos en el desarrollo intelectual y elevada mortalidad y morbilidad, especialmente reflejada en la anemia, altas tasas de embarazos en adolescentes, discriminación de género y sin cobertura ni acceso a servicios universales de salud. Generalmente estas condiciones también con una alta desigualdad económica.

Por otra parte, en la última década los programas de transferencias de recursos nacionales hacia las comunidades menos favorecidas han mostrado un importante crecimiento en América Latina, evidenciado por la cantidad y variedad de programas, que abarcan desde aquellos de cobertura a millones de habitantes como Bolsa Familia y Bolsa Escuela en Brasil, Oportunidades en México (ahora incluyendo el programa denominado Cruzada contra el Hambre), el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y Familias en Acción de Colombia, hasta aquellos de menores escalas o mayor focalización como AUGE y Chile Solidario en el país andino, el Programa de Asignación Familiar de Honduras, Atención a Crisis y Red de Protección Social de Nicaragua, sólo por mencionar algunos⁸⁴.

El Banco Mundial ha hecho referencia a los programas de transferencias monetarias como estrategia para la reducción de la pobreza en los siguientes términos:

⁸⁴ Al respecto puede verse el Reporte del Banco Mundial “*Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*”, a World Bank Policy Research Report, 2009.

“The potential impact of the Global Financial Crisis of 2008 on living standards in the developing World has given renewed emphasis to the importance of social safety net programs. The right policies can be smart investment in an uncertain World. This report reviews the evidence on conditional cash transfer (CCTs) –safety net programs that have become popular in developing countries over the last decade. It concludes that CCTs generally have been successful in Reducing Poverty and encouraging to invest in the health and education of their children”⁸⁵

La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial. Como se establece en el estudio del Banco Mundial titulado *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?*, “la pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta”. Consciente de ello, la legislación internacional de derechos humanos aporta un marco que permite interpretarse y aplicarse a las estrategias de reducción de la pobreza, la aplicación de este marco normativo contribuye a lograr que los elementos esenciales de las estrategias, como la responsabilidad, la igualdad, la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los pobres, puedan recibir la atención constante que merecen.

La legislación internacional sobre los derechos humanos no contiene disposiciones detalladas relativas a la adopción de medidas, sólo establecen un marco normativo que puede servir de base para elaborar, por medio de procedimientos participativos, programas detallados de lucha contra la pobreza en los planos nacional y local.

La definición de la pobreza que sugiere la utilización del “enfoque de capacidad”, entendiendo como tal lo que una persona puede hacer o ser, desarrollado por Amartya Sen con relación a la pobreza, representa un puente conceptual entre las reflexiones sobre la pobreza y los derechos humanos. Construyendo una base

⁸⁵ *Idem*, Prólogo.

conceptual común, podemos establecer las principales características de un enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza. Este enfoque abarca la concesión de poder y la participación social; el reconocimiento del marco de los derechos humanos nacionales e internacionales; la responsabilidad; la no discriminación; la igualdad; y la realización progresiva⁸⁶. Con ello dirige nuestra atención no sólo hacia los ingresos que percibe una persona para considerar su condición de pobreza, sino a la relación que dichos ingresos tienen para satisfacer sus necesidades alimenticias y otras necesidades como veremos más adelante.

Por otra parte, para mí resulta indudable que el enfoque de derechos humanos y su puente conceptual con la pobreza no aparece en el espectro de estudios, análisis o políticas públicas en México. De ahí la importancia de acudir a estos tratadistas para entender los alcances y efectos de ese enfoque, por eso la propuesta de ésta investigación.

En términos generales, expresa Sachs, el fracaso económico que supone una economía atrapada en la trampa de la pobreza; una crisis bancaria extendida; el impago de la deuda; y, una desbocada hiperinflación; generalmente dan curso a una recurrente, o permanente, crisis de estado. Entre las muchas variables, nos refiere a un estudio elaborado por el Gobierno Norteamericano que señala que entre las más relevante condiciones que se presentan en estas crisis encontramos las siguientes:

⁸⁶ Narayan, Deepa en colaboración con R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher y S. Koch-Schulte, *Voices of the Poor. Volume 1 – Can Anyone Hear Us?*, Nueva York, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2000, página 230.

- 1) Las tasas de mortalidad infantil que indican que los bajos niveles generales de bienestar material son un factor significativo del desplome de un Estado.
- 2) La apertura de la economía, de tal forma que, cuando los vínculos económicos con el resto del mundo son más fuertes, disminuyen las posibilidades de que un Estado entre en crisis.
- 3) La democracia, puesto que los países democráticos exhiben menor propensión que los regímenes autoritarios a que el Estado se desplome⁸⁷.

La combinación de estos factores ha producido grandes y muy graves efectos, además de desempleo y la informalidad, predominan la presencia importante de redes de corrupción y narcotráfico, una creciente inseguridad y aún la presencia de guerrillas y terrorismo, propiciando falta de inversión, inestabilidad laboral, progresiva desigualdad y mayor exclusión, siendo el resultado de esa combinación letal: incremento del número de pobres en el mundo.

En opinión de Sachs⁸⁸, acabar con la pobreza del mundo en el 2025, exigiría que tanto los países ricos como los pobres, lleven a cabo acciones concertadas, empezando por alcanzar lo que denomina un “pacto global” entre ellos. Así los países pobres deben abordar el fin de la pobreza con rigor, y tendrán que dedicar una parte más importante de sus recursos a reducir la pobreza antes que a la guerra, la corrupción y la contienda política (parece que está pensando en México), mientras que los países ricos tendrán que avanzar y concretar sus reiteradas promesas de ayuda.

Recuerda que Keynes se preguntaba por el modo en que la sociedad de sus nietos usaría su riqueza y su liberación sin

⁸⁷ Sachs, Jeffrey. “El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”, *op. cit.*, páginas 460-461.

⁸⁸ *Idem*, página 373.

precedentes de la antiquísima lucha por la supervivencia diaria, Sachs⁸⁹ invita a cuestionarnos si “tendremos el buen criterio de emplear sabiamente nuestra riqueza para sanear un planeta dividido, poner fin al sufrimiento de quienes todavía están atrapados por la pobreza y forjar un vínculo común de humanidad, seguridad y metas compartidas entre culturas y pueblos”.

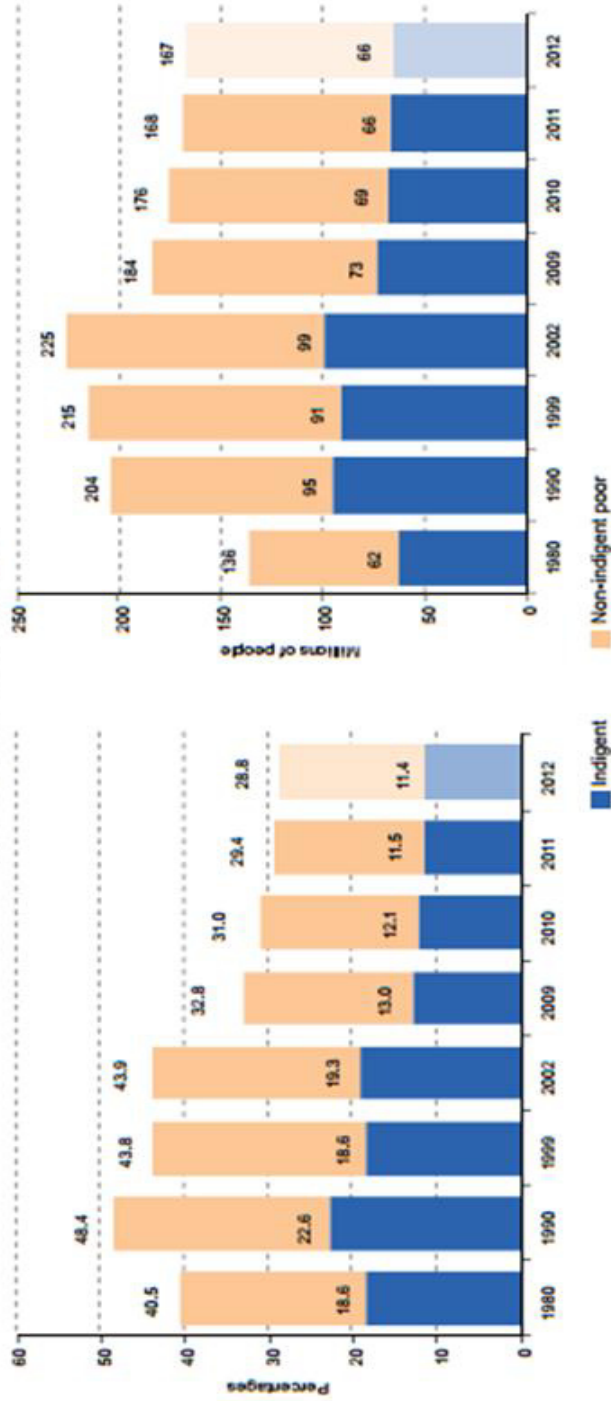
Los estudios del Programa ONU-Hábitat han establecido que la mitad de la pobreza urbana que se presenta en América Latina se localiza en dos países: Brasil y México. Este dato refleja el alto impacto que en los centros urbanos tiene la pobreza, pero también nos permite ver los efectos de la migración del campo a las ciudades y la falta de capacidad de éstas para absorber esos flujos. Recordemos que aproximadamente 3 de cada 4 mexicanos viven en áreas urbanas.

En la siguiente gráfica podemos ver, en un estudio realizado por los Servicios de Información de la CEPAL, como ha evolucionado la pobreza en América Latina, tanto desde el punto de vista porcentual, con respecto a la población total en la región, como desde la perspectiva del porcentaje de habitantes que se encuentran afectados por las condiciones de indigencia y marginalidad, el estudio comprende de los años 1980 a 2012, y a pesar de que puede verse una disminución en ambos indicadores, considerar a más del 28% de la población en América Latina en condiciones de pobreza e indigencia, es decir 189 millones de pobres, nos da una idea de la magnitud del problema y de lo urgente que debe ser su atención.

Veamos la representación gráfica elaborada por los Servicios de Información de la CEPAL.

⁸⁹ *Idem*, página 28.

Figure 1
LATIN AMERICA: POVERTY AND INDIGENCE, 1980-2012^a
(Percentages and millions of people)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of special tabulations of data from household surveys conducted in the respective countries.
^a Estimate for 18 countries of the region plus Haiti. The figures above the bars are the percentages and total numbers of poor people (indigent plus non-indigent poor). The 2011 figures are projections.

En relación a las cifras mencionadas, México se constituye como el país con mayor número de pobres en América Latina, tanto en porcentaje (poco más del 45%) como en población total (se habla de una cifra cercana a los 53 millones de personas). A pesar de las metas del Estado mexicano para fortalecer el capital social y la cohesión social, mejorar los niveles de educación y bienestar, y aumentar la equidad y la igualdad de oportunidades, las crisis recurrentes han impactado considerablemente el resultado de las políticas públicas implementadas minimizando sus resultados.

1.3. POBREZA EN MÉXICO

Analizados los impactos de la pobreza en América Latina, pasemos a revisar los efectos de este flagelo en nuestro país.

Parra establece que:

“La pobreza es como un fantasma que amenaza nuestras vidas, por alejarnos de ella hacemos hasta lo imposible, algunos incluso delinquen. Aquí bien cabe preguntarnos ¿qué hace el Derecho para erradicar lo que denominamos pobreza? En variadas ocasiones oímos o leemos discursos de políticos preocupados por la pobreza, sobre todo en campañas electorales parece ser el tema favorito; pero nadie nos ha dicho en qué consiste y cómo eliminarla de nuestra vida social, no se hacen propuestas jurídicas para ello y lo que es peor son escasas y focalizadas”⁹⁰.

Las mismas dudas me he planteado y por eso considero relevante, antes de intentar proponer algunas vías para encontrar

⁹⁰ Parra Bedrán, Miguel Ángel. “Estado y Pobreza”. En Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo. “Estado, Derecho y Democracia”. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas”. Fondo Editorial Jurídico, Monterrey, Nuevo León, México, 2008, página 311.

respuestas, poner en perspectiva la grave situación de pobreza que afecta a nuestro país.

Después de la crisis económica de 1994-95, millones de mexicanos vieron mermadas sus condiciones y capacidades y se agregaron a aquellos que ya vivían en la pobreza, alcanzando ésta la consideración de ser el problema social de más envergadura en México. Los datos son apabullantes, entre pobreza extrema y pobreza moderada encontramos que uno de cada dos mexicanos se encuentra situado en condiciones de máxima vulnerabilidad, la pobreza en el país presenta diversas caras:

- falta de alimentación,
- mendicidad,
- falta de vivienda digna,
- cinturones de miseria,
- desempleo,
- analfabetismo,
- explotación de la ignorancia,
- falta de cobertura de servicios básicos,
- educación primaria incompleta,
- agricultura de subsistencia,
- alcoholismo y drogadicción,
- riesgos y vulnerabilidad en ancianos, niños y mujeres

A continuación daré cuenta de algunos de los datos más relevante con respecto a la evolución de la pobreza en nuestro país.

De acuerdo con CONEVAL utilizando los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 del

INEGI, 48.9 millones de mexicanos vivían en condición de pobreza patrimonial. Esas cifras han crecido como veremos más adelante.

En el 2004-05 la cifra de pobreza alimentaria en el campo se elevó a 12 millones de personas⁹¹.

La pobreza en el ámbito rural se vio incrementada en el período 2004-2005, mientras que en la pobreza urbana se observa una ligera disminución en las llamadas pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

Para el Banco Mundial⁹² el progreso de México en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos durante el período 2003 – 2007, ha sido constante, la cantidad de pobres (la cantidad de personas que se ubican por debajo de la línea oficial de indigencia) se redujo del 24% en el año 2000, a poco menos del 14% para el 2006. Recordemos que la meta es disminuir a la mitad la población que vive en pobreza extrema el año 2015.

El mismo Informe apunta que la desigualdad en los ingresos, medida por el coeficiente de Gini, cayó entre 2000 y 2002, aunque ha registrado aumentos desde entonces.

En el período 2003 a 2007, el Banco Mundial produjo tres informes sobre la pobreza en México: *An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy; Income Generation and Social Protection for the Poor*; y, *Decentralized Delivery for the Poor*. Todos ellos muy relevantes para el estudio del fenómeno de la pobreza en México pero que, por obvias razones, no podemos analizar a profundidad en este trabajo.

Se ha considerado, por la mayor parte de los analistas, que entre los factores que han contribuido a la reducción de la pobreza hasta mediados del 2008, hay que incluir a la estabilidad

⁹² Según el “*Reporte Alianza Estratégica con México 2008 – 2013*”.

macroeconómica, las remesas desde los Estados Unidos, los programas oficiales de transferencias, así como las fuentes para la diversificación de ingresos.

Los datos reseñados se verán significativamente alterados como consecuencia de la crisis financiera y económica que nos ha venido afectando desde 2008, y sobre la cual los analistas todavía no se ponen de acuerdo cuando podrá finalizar. La crisis financiera internacional, producto de la irresponsabilidad y la corrupción de unos cuantos, principalmente de ejecutivos de servicios financieros, en perjuicio de todos, detendrá los avances en la reducción de la pobreza en el país por el impacto, indudable, en los salarios reales que se verán mermados con la devaluación del peso, esto, aunado a la disminución del ritmo de la creación de empleos, impactará irremediablemente las políticas públicas.

La economía mexicana entró en recesión a partir del último trimestre de 2008 (parece acercarse a un nuevo ciclo recesivo en 2013), lo que puso de manifiesto sus insuficiencias estructurales, su vulnerabilidad frente a los choques externos y la debilidad y escasa resiliencia del aparato productivo, así como el reducido margen de maniobra de las políticas públicas para contrarrestarlos⁹³.

Particularmente la reciente crisis financiera internacional tiene fuertes impactos en el envío de remesas a México y no olvidemos que su caída tiene un costo directo en los grupos poblacionales de menos ingresos de diversas regiones del país, lo que perjudica, no sólo a las personas que reciben esas remesas desde los Estados Unidos, sino al consumo general y el efecto expansivo que tienen en las comunidades en que radican las mismas.

⁹³ Al respecto puede consultarse el "*Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009*", de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de enero de 2010.

Nuevamente los datos disponibles son abrumadores, el CONEVAL considera que como efecto de la crisis en los diferentes estratos en que distribuye la población nacional con respecto a su situación de vulnerabilidad social, en 2008, el país contaba con una población estimada en 106.6 millones de personas, de las cuales 47.2 se encontraban en condiciones de pobreza (36 millones en pobreza extrema y 11.2 millones en pobreza moderada), 40 millones en condición de vulnerables (siendo 35.2 millones de ellos por carencia social y 4.8 en consideración a su ingreso), y, finalmente, estimaba que sólo 19.4 millones de mexicanos se encuentran sin carencias y con adecuado nivel de bienestar.

La CEPAL considera en su balance preliminar 2009, que la crisis financiera de los Estados Unidos afectó considerablemente el envío de remesas a México. Entre enero y octubre de 2009, los ingresos por este concepto registraron un valor acumulado de 18,127 millones de dólares, cifra un 16.1% inferior a la registrada en el mismo período de 2008.

Igualmente estima que en 2009 el crecimiento económico de México se contrajo un 6.7%. Esto obedeció a un debilitamiento generalizado de la demanda agregada como consecuencia de la recesión mundial. A su vez, esto afectó a las exportaciones e incidió en la disminución de la masa salarial y el crédito, lo que determinó la caída del consumo. A lo largo del año, se confirmaron las tendencias recesivas y se registró una contracción estimada de la inversión de más del 10%. El principal canal de transmisión de la crisis financiera internacional fue la disminución del comercio mundial. Entre los canales de transmisión, que particularmente afectaron a México, destacan la reducción de la inversión externa, el turismo y, como hemos visto, los envíos de remesas de los migrantes.

Dada la desaceleración de la actividad económica, se redujeron los ingresos públicos. Sin embargo, se estima que el gasto público total, privilegió los rubros sociales que experimentaron una reducción menos pronunciada. La exigua carga tributaria dificultó la aplicación de medidas fiscales significativas orientadas a reducir los efectos de la crisis. Todo esto redundó en menor canalización de recursos para estimular las transferencias de gasto a favor de las clases menos favorecidas, aumentando en consecuencia el número de mexicanos ubicados en los umbrales de la pobreza y la indigencia, situación que se vio agravada con el creciente desempleo que las condiciones económicas propiciaron.

En los términos señalados por la CEPAL el mercado de trabajo resintió la caída de la producción, la tasa de desocupación abierta continuó su tendencia alcista al elevarse del 3.9% en septiembre de 2007 al 4.3% un año después y a un 6.4% en septiembre de 2009. El sector informal, se estima, absorbió un 28% de la población económicamente activa (PEA), por lo que más de un tercio de ella está desocupada o subocupada. Como ejemplo de ello el número de trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó en casi medio millón entre 2008 y 2009.

Sin duda en los períodos de recesión se acentúan en lo general las desigualdades sociales y las condiciones de marginalidad y pobreza de la población, el crecimiento que sigue a esos períodos no compensa las condiciones de pobreza y aún habiéndolo suele ser particularmente inequitativo. Muy probablemente este sea el escenario que México deberá enfrentar a corto plazo.

De hecho según un reporte presentado por el CONEVAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en

noviembre de 2010⁹⁴, la reciente crisis económica provocó que se duplicara el número de hogares en México con hambre, catalogados en “inseguridad alimentaria severa”, ya que mientras en 2008, en el 8% de los hogares se reportó que un niño o un adolescente había padecido hambre, en 2009 el porcentaje creció al 17%, evaluación basada en la Escala Mexicana de Inseguridad Alimentaria (EMSA) que considera aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de los mismos e incluso las experiencias de hambre. En una encuesta aplicada por CONEVAL a nivel nacional el 25% de los hogares reporta en 2009, contra el 16% en 2008, que la cantidad de comida servida a los menores de 18 años había tenido que ser reducida por falta de dinero. En tanto que el número de hogares con seguridad alimentaria disminuyó de 53 a 43 por ciento en el mismo período. Esto es consecuencia de la caída del ingreso y el aumento en el costo de los alimentos.

En el informe⁹⁵ del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD del 2009, México se situó en el lugar 53 de 182 naciones reportadas, lugar que evidentemente no corresponde al tamaño de su economía y en el que de manera importante las condiciones de desigualdad, de injusta distribución de la riqueza y en definitiva de la pobreza, llevan a nuestro país a ocupar una posición que no debería corresponderle.

Recientemente CONEVAL elaboró el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (su edición es de noviembre de 2012) , en cuyo Anexo Estadístico de Pobreza 2010-2012 se consignan, entre otros, datos relativos al número de personas que viven en pobreza y pobreza extrema, el número de carencias promedio, los indicadores

⁹⁴ Fuente: El Norte, 19/11/2010.

⁹⁵ El Informe puede ser consultado en el sitio Web <http://hdr.undp.org>

de profundidad e intensidad y su impacto en el contexto territorial nacional, los indicadores de carencia social, los ingresos *per cápita* calculados, el número de personas pobres menores de edad y adultos mayores, la población indígena considerada en estado de pobreza⁹⁶.

De manera particular he seleccionado 23 gráficas y cuadros que presento en el Anexo de esta investigación porque pienso que representan de manera sintética y clara las condiciones de pobreza que afectan a millones de mexicanos, aunque no dejaría de recomendar la lectura de todo el Anexo Estadístico ya que el lector podrá encontrar en él aspectos de gran interés para cualquier tipo de investigación que se esté realizando.

Del Anexo se desprende que aunque el número de pobres en México entre 2010 y 2012 ha disminuido proporcionalmente en consideración al total de la población, pasando del 46.1% al 45.5%, el número absoluto de personas a crecida de 52.813 millones de personas a 53.349 de millones de personas. De las cuales se paso, en el mismo período, de 12.964 millones de personas a 11.529 millones de personas en condiciones de pobreza extrema.

El Consejo estima que en 2012 de los 53.3 millones de pobres 41.8 se encontraban en condiciones de pobreza moderada y, como ya mencione 11.5 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema (en el Anexo puede apreciarse la distribución geográfica de esa población en números absolutos y porcentaje, en relación a cada una de las carencias sociales reportadas y en relación a su

⁹⁶ Los cuadros y gráficas que se comentan a continuación han sido elaborados por CONEVAL. Por la trascendencia de su contenido para la investigación se reproducen tal como son presentados en el Anexo adjunto a este trabajo. Pienso que son los suficientemente claros y que el lector podrá apreciar de su revisión el impacto de la pobreza en nuestro país. Al mismo tiempo, considero indispensable su lectura para todo aquel que quiera interiorizarse del fenómeno en México. La Gráficas y cuadros corresponden al Anexo Estadístico 2010-2012 elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social y pueden ser consultados en la página web del propio Consejo con el nombre Anexo Estadístico de Pobreza 2010-2012.

vulnerabilidad por razón de ingreso). Pero además considera que hay 33.5 millones de personas en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales y 7.2 millones de personas en la población nacional que es vulnerable por ingresos. Resultando que en México de conformidad a estos estudios que sólo 23.2 millones de personas, que corresponde al 22.8% de la población, están consideradas como no pobres y no vulnerables.

En el análisis de las carencias sociales (que incluyen rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), CONEVAL considera que la población en condición de pobreza presenta en promedio, en 2012, 2.4 de esas carencias.

También puede verse en el Anexo (Gráfica 2) que prácticamente en casi 14 de las 32 entidades del país la población en condiciones de pobreza moderada y extrema, se sitúa por encima del 50% de sus habitantes, mientras que solamente en cuatro (Sonora, Distrito Federal, Coahuila y Nuevo León el porcentaje corresponde a menos del 30% de su población. Esto no puede dar una idea de que la pobreza afecta a todo lo largo y ancho del territorio nacional, con menos impactos en algunas regiones pero en todas las entidades federadas no es menor al 20% de su población.

He querido comentar y presentar el Anexo gráfico a riesgo de ser demasiado exhaustivo para una investigación de carácter jurídico, porque me parece que, para comprender la profundidad de la pobreza que aqueja a nuestro país, es necesario que todos los operadores jurídicos conozcamos a detalle las condiciones que sufren los que la padecen y poder visualizar posibles ámbitos jurídicos que inciden en su combate.

Con los datos presentados por CONEVAL se puede apreciar la auténtica magnitud del fenómeno que nos afecta. Desde cualquier óptica (adultos mayores, menores de edad, población indígena, población rural, población urbana, índice de desigualdad, indicadores de cohesión social, coeficiente de GINI, etc.) encontramos datos impactantes que nos deben hacer pensar si en realidad se hace lo correcto y si las instituciones públicas, encargadas del combate a la pobreza, han actuado con la debida diligencia.

De acuerdo a varios reportes de organismos internacionales, México ha sostenido esfuerzos importantes de manera institucional y política que le han permitido avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y muestra mejora en buena parte de los indicadores sociales, a pesar de ello lo hace en menor escala que otros países de la región y continúa presente el rezago histórico de inequidad social⁹⁷. Esta opinión, sin embargo, no atenúa ni el número de pobres en México, ni la reflexión crítica sobre la actuación del Estado mexicano en la materia, lo contundente sigue siendo el gran número de millones de pobres que sumidos en esa condición ven afectada su dignidad y sus derechos humanos.

Un lugar aparte en el combate a la pobreza, lo ocupan tanto el incremento, en los últimos años, de la importancia y efectos que han tenido la migración hacia los Estados Unidos, como el creciente volumen de remesas, que directa e indirectamente ayudan a mitigar el fenómeno de la pobreza. Sin duda, el envío de dinero y las aportaciones materiales que los "Paisanos" hacen a nuestros connacionales ha permitido elevar sus condiciones de vida.

Las personas afectadas por la pobreza presentan características distintas según su ubicación geográfica y su condición

⁹⁷ Al respecto puede verse el "*Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2008*" de la Fundación Konrad Adenauer.

de habitantes del campo o de las ciudades, son, por tanto, grupos heterogéneos y dispersos que requieren atención específica según sus distintas condiciones.

Por ejemplo, si observamos las condiciones de indigencia de un niño de la calle de una gran zona urbana, podemos suponer que tiene mejores condiciones para acceder a los alimentos que requiere que un niño que vive en una zona de miseria del campo. También puede suponerse que el niño de la calle percibe una condición de mayor marginalidad porque puede contrastar, de manera cotidiana, su propia realidad con las condiciones de otros niños que no se encuentren en su propia condición. Podría entonces entenderse que existen condiciones que diferencian a la pobreza urbana de la rural, independientemente de ello, las condiciones de indigencia, de ambos niños, atentan o van en contra de su dignidad como personas, ya que estamos hablando de condiciones de marginalidad o de pobreza que hacen que esos niños no puedan tener satisfactores mínimos que correspondan a su dignidad.

Aquí cabe hacer alusión a dos términos frecuentemente utilizados cuando se habla de pobreza. Por un lado se afirma que las personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, es decir, que esos individuos se encuentran expuestos a los efectos adversos de la variabilidad de las condiciones tanto naturales como económicas, sociales y culturales, esto es que su nivel de fragilidad de ser afectados por daños en la economía, la infraestructura, vivienda, actividades productivas, de organización social, de condiciones de vida humana y de equilibrio ambiental, supera sus propias condiciones para soportar dichos efectos. Por otra parte, se alude constantemente a las condiciones de amenaza, con lo que se quiere decir que existen factores relacionados con la probabilidad de que ocurra un evento natural o social específico, con la intensidad

suficiente para dañar a los sistemas naturales o sociales, por consecuencia el daño sería la materialización de una o varias amenazas.

Ya sea vulnerabilidad o amenaza, la limitación para obtener empleos, dada la baja productividad, las oportunidades también reducidas de alcanzar la seguridad social, la escasa productividad agrícola, el poco valor agregado a los productos del campo, impacta el sistema mexicano de protección social y producen respuestas inacabadas para responder a los riesgos que enfrentan los pobres en el país.

Es precisamente respondiendo a esa heterogeneidad que observamos una presencia importante de esfuerzos y programas, públicos y privados, básicamente asistenciales, que también evidencian la magnitud y gravedad del problema. Entre otros ejemplos de estas acciones podemos mencionar los programas de: Oportunidades, Cruzada contra el Hambre, Contigo, PROCAMPO, Microrregiones, Hábitat, Seguro Popular, LICONSA, Programa de Adultos Mayores, Programa de Empleo Temporal, algunas provisiones del FONDEN, Acuerdo Nacional para el Campo, Programa Alimentario, Caritas, Casas Hogar, Comedores de los Pobres, etc.

Esa heterogeneidad hace necesaria la revisión de la congruencia de los programas y acciones que se llevan a cabo para definir intervenciones apropiadas a sus específicas condiciones, involucrando en su realización a los distintos niveles de gobierno, propiciando con ello un mayor acercamiento al conocimiento y atención de la problemática.

La mayoría de las intervenciones gubernamentales se estructuran en base a transferencias monetarias condicionadas principalmente en los programas Oportunidades y PROCAMPO,

apuntalados ahora con la expedición de la Ley General de Desarrollo Social y particularmente con la actuación del CONEVAL.

Ha habido una importante discusión acerca del enfoque que debe darse a los programas de atención a la pobreza, algunos señalan que tienen un fuerte componente de asistencialismo, mientras otros sugieren una orientación hacia aprender a hacer, hacia el autoempleo, con énfasis en la creación de empleos y en el fomento a la educación.

Empleo y educación son factores que se ven alterados con el incremento poblacional, y este incremento es superior en la población que vive en condiciones de pobreza lo que aumenta su vulnerabilidad y propicia el círculo de pobreza y exclusión de tan nocivos efectos en el país. Las carencias de los segmentos más pobres de la población del país, los hace más expuestos a toda clase de desastres o materializaciones de amenazas y por lo mismo se ha establecido una relación directa entre condición de pobreza y vulnerabilidad ante eventos externos.

No se puede ni se debe olvidar que, al hablar de pobreza e interrogarnos sobre el papel de los derechos fundamentales en su combate efectivo, en países como México (considerados como economías emergentes con grandes rezagos de infraestructura, y ahora, en nuestro particular caso, afectado por una profunda crisis de inseguridad y golpeado indiscriminadamente por grupos de la delincuencia organizada), resulta muy relevante la consideración de que todo ejercicio de derechos, toda protección de los mismos, depende en buena medida de la capacidad del Estado para captar ingresos, vía impuestos, derechos u otros, que le permitan hacer frente a los gastos derivados de la estructura de operación necesaria para lograr su cobertura indispensable y suficiente y volver efectivos esos derechos. Pero no sólo eso, también, hay que considerar que el

Estado debe contar con un aparato público que garantice el disfrute efectivo de los derechos fundamentales de sus habitantes. En ambos casos, cobertura y garantía, los requerimientos económicos del aparato estatal encargado de su atención son cuantiosos, cuestión que no pretendo soslayar en este ensayo.

Se ha sostenido⁹⁸ que en México históricamente el sistema de protección ha tenido una estructura fragmentada, costosa y de cobertura bastante regresiva, reflejando por lo menos en parte la desigualdad del ingreso en el país, y que, aunque se ha demostrado capacidad para diseñar y poner en marcha reformas innovadoras a la política social, el reto sigue consistiendo en pasar de los éxitos aislados, en función de la entrega de transferencias en efectivo, a una estrategia de manejo del riesgo fiscalmente sólida, ya que se invierte menos en protección social como consecuencia de un reducido presupuesto fiscal que refleja la limitada base tributaria y el bajo ingreso fiscal.

Igualmente se ha sugerido que para reducir rápidamente los niveles de pobreza en el país se hace necesario seguir una política social más efectiva, eliminando aquellos programas que no han rendido los resultados esperados, despolitizando la información sobre los niveles de pobreza, propiciando la planeación y control de los centros urbanos y conurbaciones para proporcionarles los servicios públicos elementales y evitar los asentamientos precarios.

Especial atención merecería, en mi opinión, la revisión de las acciones emprendidas en materia de pobreza urbana, a nadie escapa el crecimiento exponencial de la economía informal, del autoempleo de baja productividad y de la mendicidad a la que parece condenarse

⁹⁸ Ver el Informe del Banco Mundial: “*Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*”, en www.bancomundial.org.

a los pobres en los centros urbanos, que se agrava en la medida en que la pobreza rural acentúa la migración a las ciudades.

Los pobres que tienen una ocupación se concentran, sobretodo, en actividades de comercio informal, lo que tiene como consecuencia que su empleo sea estrictamente de supervivencia y dentro de la actividad informal la suya es de las más desprotegidas.

El aumento de la precariedad y el destino de ocupación en el comercio informal, aunado a la falta de creación de los empleos necesarios para atraer hacia la formalidad a estas personas, constituye un fuerte factor de aumento de la pobreza e impulsan el funcionamiento de un círculo vicioso que difícilmente se puede romper. A mayor desempleo, mayor informalidad, a mayor informalidad más crecimiento de la pobreza, a mayor pobreza más trato indigno a las personas.

El análisis anterior tiene importantes implicaciones en la consideración de la dignidad de las personas, indudablemente no existe una receta única que pueda ser aplicada a todas ellas, sino que tiene que tomarse en cuenta la condición y circunstancias específicas en que se encuentren cada una, además el gobierno desempeña un función fundamental para aliviar el riesgo de menoscabar la dignidad de quienes se encuentran en condiciones de pobreza, el diseño de los programas de intervención gubernamentales debe adaptarse a los diferentes contextos y prever incluso mecanismos de focalización, creando acceso a actividades remuneradas y a servicios educativos y de salud de calidad.

Ser la segunda economía más grande de América Latina, tener el ingreso nacional *per capita* más alto de la región, haber alcanzado una esperanza de vida al nacer de 74 años y prácticamente la cobertura total en el porcentaje de niños en edad de acudir a la escuela que así lo hacen, no ha hecho de México el país justo y

equitativo que reduzca significativamente la pobreza. Es necesario replantearnos desde todos los enfoques posibles la intervención de todos los sectores y actores nacionales en la definición, instrumentación, aplicación y evaluación de normas y políticas públicas, operativamente efectivas, para enfrentar la pobreza y desigualdad creando accesos a mejores condiciones de vida a los sectores desprovistos de la población.

Me parece que es hora de responder a lo que Sachs⁹⁹ considera como el reto de nuestra generación: ayudar a los pobres a escapar del sufrimiento de la pobreza extrema, de modo que puedan iniciar su propio ascenso por la escalera del desarrollo económico.

Hemos podido ver que en realidad es muy difícil hablar de un solo concepto de pobreza, más bien, parecería conveniente hablar de pobrezas, así en plural, porque las realidades son distintas de región a región de país a país, de comunidad a comunidad, aunque todas ellas tienen un denominador común que es la carencia material y la exclusión de los beneficios económicos, sociales y políticos de los diferentes países.

A pesar de su evidente impacto en lo económico, la pobreza debe percibirse también en su dimensión jurídica, tanto por su afectación directa a los derechos fundamentales de los individuos, y particularmente a la dignidad de la persona, como a la creación o definición de políticas públicas y ámbitos de competencia de instituciones públicas a las que se encomienda su atención. Ello, derechos fundamentales y ámbitos competenciales, son temas eminentemente jurídicos y así deben ser comprendidos y estudiados.

A lo largo de este capítulo hemos podido acercarnos al concepto, características, tipología e impactos mundiales y nacionales

⁹⁹ Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, op. cit., página 56.

de la pobreza, con ello pretendí que el lector tuviera oportunidad de ubicar el contexto general del problema que abarca mi investigación. Como se puede observar las principales referencias para alcanzar el propósito mencionado provienen de fuentes o estudios de carácter económico, filosófico, sociológico, de organizaciones internacionales o de medios de información, hasta ahora no hemos abordado el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva estrictamente jurídica.

Pasaré a abordar el tema desde la perspectiva propiamente jurídica para ello me propongo en primera instancia plantear los efectos de la pobreza en las personas en concreto, desde su impacto con respecto al individuo, como freno o limitante a la libertad en su sentido jurídico y finalmente en atención a cómo la pobreza atenta contra la dignidad de las personas. Justamente con respecto a ésta última idea, considero que el análisis central gira alrededor de la consideración sobre la dignidad humana como una categoría jurídica específica como veremos a continuación.

CAPITULO 2

POBREZA Y DIGNIDAD HUMANA

Pasaré ahora a revisar las consideraciones que pueden hacerse sobre cómo las condiciones de pobreza, que hemos descrito en el capítulo anterior, afectan a los individuos en concreto, y en, en su caso, cuáles son los ámbitos en los que más incide. Para ello propongo analizar tres planos: primero cuáles son los principales impactos que la pobreza en lo general tiene con respecto a los individuos; segundo, particularmente como la pobreza afecta las condiciones de libertad de una persona; y, tercero de que manera las condiciones de marginalidad, exclusión y vulnerabilidad afectan directamente las consideraciones que hacemos sobre la dignidad de las personas. Ello me permitirá establecer si efectivamente la pobreza es una limitante a la dignidad humana y si esta última puede tener contenidos jurídicos específicos que me permitan diferenciar sus efectos de aquellos en que es considerada presupuesto para la configuración de diversos derechos humanos.

2.1. POBREZA Y DIGNIDAD FRENTE AL DERECHO.

El problema de la pobreza tiene preferentemente un carácter colectivo y como tal afecta fundamentalmente el derecho público, generalmente se ubica su tratamiento dentro de los efectos que pudieran tener los derechos económicos y sociales, sin embargo muchas de sus consecuencias provienen de derecho privado básico que es el derecho de propiedad. Los pobres son desposeídos, no tienen propiedades, y ese sería un enfoque que permite asociar el análisis de la pobreza desde una perspectiva centrada en derechos individuales. Al margen de cuestiones individuales o colectivas, lo relevante es que sociedades concebidas como estados sociales de derecho han generado millones de personas que viven en pobreza y que esta situación agrede a esas personas sin que hasta ahora encontremos soluciones claras y contundentes, me propongo poner a consideración del lector algunos de los impactos de la pobreza en los individuos.

Farrell¹⁰⁰ sugiere que para propiciar una distribución absolutamente igualitaria del ingreso y la riqueza podemos emplear la idea dworkiniana de que la justicia, como equidad, descansa en la suposición de un derecho natural de todos los hombres y mujeres, a igual consideración y respeto, para inferir de ello la permanente igualdad en la distribución de los recursos. También recuerda que para Nagel, no podemos imponer el principio de ayudar a los más necesitados más allá de un cierto nivel de sacrificio respecto de nuestras metas personales. En su opinión nos encontramos frente a dos alternativas a) un Estado de Bienestar que se preocupa por la pobreza pero que es ineficiente, y b) un Estado mínimo, al estilo del

¹⁰⁰ Farrell, Martín Diego. “*Una Sociedad (Relativamente) Justa*”. LexisNexis Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2008, páginas 5 a 10.

propuesto por Nozick, que es eficiente pero que no se preocupa por la pobreza. Me parece que esas alternativas reflejan una incertidumbre institucional que no permite con claridad optar sin duda por cumplir la obligación estatal de velar por los que menos tienen y por supuesto obstaculiza la visión de los operadores jurídicos que no aciertan en encontrar caminos que justifiquen la acción jurídico-constitucional de combate a la pobreza.

El propio autor, una vez analizadas las respuestas de Adam Smith, Amartya Sen y Rawls, sobre quién puede ser responsable de la pobreza de un individuo determinado (el mismo o la sociedad o ninguno de ellos, respectivamente), sugiere que tanto el individuo como la sociedad son culpables de la pobreza de ese individuo y que ésta idea debe servir de base para determinar cuál es el grado de igualdad de oportunidades que una sociedad debe favorecer, considerando que uno tiene una oportunidad de hacer o de tener algo siempre que uno pueda hacer o tenerlo si lo elige, y uno considera ese algo como, al menos en cierta medida, bueno¹⁰¹.

Recordemos que el enfoque del Estado de Bienestar hace de esta institución, el Estado, imprescindible e insustituible para la realización de la coordinación económica, regulando la elección individual mediante la aplicación del gasto público, es decir, dotando a los individuos de recursos, a través de servicios sociales de calidad, que les permitan concurrir al mercado en condiciones favorables, interpretando adecuadamente las señales que este emite y pudiendo articular las decisiones individuales con las colectivas y sociales en general. Esto permite contrastar la idea de Estado mínimo frente al Estado positivo. En el primero la función estricta de la organización estatal es la provisión de bienes y servicios públicos que no pueden ser cubiertos por el mercado (defensa, justicia, seguridad y

¹⁰¹ *Idem*, páginas 31 a 34.

necesidades básicas de grupos vulnerables). Mientras que el segundo interviene activa y constantemente en la corrección de las deficiencias del mercado y en la creación de las condiciones para el correcto funcionamiento de este, generando beneficios para toda la población. Es un actor básico del diseño y la aplicación de la política económica¹⁰².

Por otra parte, la pobreza parece tener una dimensión referida a los impactos en la autoestima de los individuos cuando se le relaciona con la capacidad que, dentro de sus muy graves limitaciones, tiene la persona que la padece para llevar a cabo pequeñas elecciones o decisiones de vida que hagan más llevadera su situación¹⁰³. Esto permite suponer que, independientemente del análisis de situación de pobreza de patrimonio, de capacidades o de pobreza alimentaria o grado de vulnerabilidad que tenga una persona, no basta con los estudios cuantitativos para comprender su dimensión, sino que, una visión integral del problema requerirá de complementarse con elementos y factores culturales, antropológicos, sociales, económicos, políticos y jurídicos, que permitan su cabal comprensión.

Desde el campo jurídico, aproximarnos al análisis de la pobreza, nos lleva a considerar la necesidad de que el estudio en cuestión explore las posibilidades del tema sin apriorismos, sin prejuicios y entendiendo que las condiciones de vida de los individuos forman un ingrediente esencial en la condición humana, representan

¹⁰² Espina Prieto, Mayra Paula. *“Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad”*. Colección CLACSO-CROP, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2008, páginas 30 a 34.

¹⁰³ Así por ejemplo para Carlos S. Nino el principio de dignidad de la persona como opuesto al determinismo jurídico, se traduce en que los hombres deben ser tratados según sus decisiones, intenciones o manifestaciones de consentimiento. Ver Alegre Martínez, Miguel Ángel. *“La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*. León, España, Universidad de León, página18, Nota 3.

un elemento de calidad en la vida de la persona y sus expresiones permiten reafirmar o negar su libertad, que es, a su vez, requisito indispensable para el disfrute de los derechos. Reconociendo desde luego, como afirma Torralba¹⁰⁴, que la libertad humana no es infinita, ni absoluta, sino relativa y circunstancial, y que en el ser humano se detecta una cierta libertad, un *yo* capaz de decidir. Igualmente con el autor¹⁰⁵, se da por supuesto, que el ser humano es un ser dotado de una dignidad intrínseca, que es un ser autorreflexivo, racional, libre y social.

Una primera reflexión sobre la libertad humana, la dignidad de las personas y las condiciones necesarias para poder tener y realizar una vida humana, me lleva a recuperar algunas de las ideas que se han expuesto en el muy largo debate sobre la búsqueda del sentido de lo que denominamos humanidad, no como comprensión o conocimiento de una individualidad o de un colectivo, sino como razón de ser o finalidad de la acción o actuación de los hombres en la comunidad.

Son variadas las teorías sobre la esencia del ser humano, para unos no hay duda de su origen divino al haber sido creados a imagen y semejanza de Dios, como se expone en la tradición judeo-cristina; para otros la naturaleza del ser humano se identifica con la razón es decir, con la capacidad, exclusiva en opinión de algunos, de razonar; otros más, la identifican con la libertad, con una autonomía originaria que le permite al ser humano realizar todos aquellos actos que se proponga; otro sentido proviene de la idea de la igualdad de todos los seres humanos entre sí, unos frente a otros, es decir, una igualdad

¹⁰⁴ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”. Barcelona, Herder Editorial, S.L., Institut Borja de Bioética, Universidad Ramón Llull, S.L., 2005, página 14.

¹⁰⁵ *Idem*, página 20.

más lógica que biológica. Para casi todas esas teorías la representación formal del origen divino, de la capacidad de razonar, de la libertad frente a los demás o de la igualdad primaria frente a todos los semejantes, se concreta en un concepto que conocemos como dignidad humana.

Las reflexiones en torno a este concepto generalmente se han dado en el marco del análisis de la moral y estudio que se realiza generalmente desde los enfoques filosóficos. Es prácticamente desde la mitad del siglo pasado que la dignidad humana adquiere entidad propiamente jurídica y empieza a ser un tema estudiado desde su encuadramiento en un ordenamiento jurídico concreto, es decir formando parte de un determinado orden jurídico ya sea nacional o internacional.

De otro lado, también, se han actualizado las ideas que expusiera Kant, que analizaremos más adelante, en relación a que la naturaleza del hombre lo convierte en un ser que no tiene precio y por tanto no admite equivalente alguno, siendo entonces un valor absoluto que se reconoce en su dignidad. La consecuencia de esta idea es que el hombre no es una cosa y no puede ser utilizado como un medio para lograr algo sino que es un fin en sí mismo.

Estas nociones se introdujeron en el mundo jurídico pasando a ser de valores morales supraconstitucionales, con los que los jueces colmaban las lagunas existentes en las leyes, a erigirse en una nueva concepción que informa fundamentalmente a los derechos humanos. Este proceso colectivo y generalizado, da un nuevo sentido a la esencia del hombre: el hombre digno, como un referente actualizado para la actuación, no sólo de los órganos del Estado sino también de otros hombres en la comunidad.

Aquí conviene recordar a Lefranc¹⁰⁶ quien se cuestionaba, ¿Se puede investigar la dignidad humana o es una clase de dogma inamovible? Dicho autor sostiene que, “como todo concepto, como toda idea transformadora, como una poderosa idea que se ha interiorizado en la mente de quienes la reflexionan, como una idea jurídica cada vez más invocada pero poco aclarada, sí se puede investigar el tema de la dignidad humana”.

Desde mi perspectiva, considerando los avances jurídicos alcanzados en el siglo XX, es justamente en la vinculación entre derechos humanos y dignidad humana en donde encontramos los elementos para investigar a ésta última.

Surgen entonces los derechos humanos con un referente específico: la dignidad humana. Ante la fragilidad y vulnerabilidad de los individuos, la dignidad de las personas es el mínimo que el Estado se encuentra obligado a respetar, proteger, procurar, promocionar y garantizar, ya que sin ello se hace imposible vivir en la sociedad.

La relación dignidad humana, derechos humanos y pobreza es múltiple y tiene muchas perspectivas tales como: pobreza como violación *per se* de derechos humanos, pobreza como causa de violación de derechos humanos, pobreza como consecuencia de la violación de derechos humanos y pobreza como agravante de la violación de derechos humanos. Desde luego falta un desarrollo dogmático más comprensivo desde el puntos de vista de las personas que sufren esa pobreza, desde la óptica de las instituciones responsables de su disminución y desde la perspectiva de los derechos y obligaciones que derivan de la relación mencionada.

Pero, en la realidad, la pobreza emerge como un factor que restringe la dignidad de las personas. Por ello, combatir la pobreza es

¹⁰⁶ Legranc Weegan, Federico César. “Sobre la Dignidad Humana”. México, UBIJUS Editorial, S.A. de C.V., 2011, página 9.

un deber moral y jurídico, al fin y al cabo, expresa Sachs¹⁰⁷, “los preceptos morales son reglas de conducta que establecen un fundamento para la cooperación y la reciprocidad sobre la que se basa la civilización”, y tanto la búsqueda de los fines colectivos, como alcanzar las condiciones indispensables y necesarias para el bienestar y la armonía, son propósitos específicos del ordenamiento jurídico. Recordemos, también, que Habermas¹⁰⁸ sugiere la idea de que siempre ha existido una conexión interna entre la noción moral de dignidad humana y la concepción jurídica de los derechos humanos, su propósito ha sido demostrar cómo la idea de dignidad humana sirve como un “portal” a través del cual la sustancia igualitaria y universalista de la moral se traslada al Derecho.

El lector puede observar que he dejado de lado las ideas de renunciar a todo posible contenido moral en el Derecho. En mi opinión, el Derecho no puede desprenderse de contenidos morales, que lo nutren. Pretender una asepsia de contenidos morales y/o políticos me parece un contrasentido, además de riesgoso, ya que se podría intentar hacer valer un orden jurídico vacío de sentido. Entiendo que sólo los hechos son enjuiciables, pero también pienso que la construcción jurídica que se realiza para una sociedad tiene propósitos y fines que en última instancia nos refieren al bienestar colectivo, al bien común. En este sentido, además de los valores éticos juridificados que se integran en valores y principios en un sistema jurídico determinado, debemos atender a la esencia misma de esos principios de dignidad humana, libertad, solidaridad, seguridad, etc. que hacen posible aspirar a la sociedad democrática y

¹⁰⁷ Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, *op. cit.*, página 459.

¹⁰⁸ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”. *Diánoia*, Volumen LV, número 64, mayo de 2010, páginas 3 a 25. Versión electrónica: dianoia.filosoficas.unam.mx/info/2010/DIA64_Habermas.pdf. Recuperado el 22 de octubre de 2010.

al Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho y que, en última instancia, se convierten en factores críticos para la gobernabilidad.

La afectación que la pobreza produce en las personas es como un llamado a la indignación, a pronunciarnos en contra de lo no-digno, a combatir la indiferencia personal y del Estado, ya sea que esa conducta, que esa obligación de actuar o de hacer, se contemple o no en los ordenamiento jurídicos.

Al asumir como válida la idea de “portal” referida por Habermas, trasladando la idea sustancial de moral al derecho, surge la reflexión de cómo la pobreza y la opresión incesantes pueden desembocar en desesperanza y desesperación, cuando los gobiernos no consiguen satisfacer las necesidades más básicas de su pueblo, estos estados fracasados son fácil presa de la violencia y de la desestabilización y campo propicio en donde el autoritarismo, la corrupción y la injusticia generalizada impiden cualquier propósito de alcanzar el Estado Constitucional y Social de Derecho a que aspiran las comunidades, en este sentido la evidente inmoralidad que deriva de la pobreza subsistente tiene que hacer reaccionar a los operadores jurídicos para proponer o impulsar los ajustes que requiere el sistema jurídico para hacer frente a esa realidad.

Este trabajo tiene como propósito, tal y como lo he planteado desde la hipótesis de investigación correspondiente, presentar al lector algunas consideraciones sobre la idea jurídica de dignidad humana con referencia a la noción de calidad de vida y a los impactos que ésta sufre como consecuencia de las condiciones de pobreza en que viven millones de personas en nuestro País.

La investigación hace referencia al impacto de la pobreza en los individuos; a las afectaciones a la libertad derivadas de esa condición; a lo que significa dar sede constitucional a la dignidad

humana; y, finalmente, se presenta una recapitulación que recoge comentarios sobre algunas de las principales consecuencias que derivan de encontrar en una misma dimensión jurídica la pobreza y la dignidad humana.

En esta parte del trabajo conviene vincular la exposición a las ideas y conceptos de Cisneros Farías y su propuesta de mirar al derecho como un todo sistémico y a no perder de vista la cientificidad del Derecho como conjunto unitario de conocimiento no ajeno a la búsqueda de la justicia en las relaciones humanas.

Antes de entrar en materia, conviene recordar una primera idea de partida de las muchas que ha expuesto en sus diferentes análisis sobre el Derecho Cisneros Farías¹⁰⁹ y es que a los investigadores jurídicos les interesa encontrar en la argumentación dada, alguna teoría, criterio, escuela e incluso de ser posible, la construcción de una teoría válida para gran parte de los problemas concretos que la realidad social y política del país está presentando.

Es justamente esa preocupación, por encontrar una teoría que aporte elementos concretos para el grave problema que implica la pobreza en nuestra realidad social, lo que ha animado estas reflexiones, apoyándome en lo que Cisneros define como dogmática jurídica, es decir la rama de la Ciencia del Derecho que tiene por objeto, la explicación, la elaboración y el fundamento lógico de los conceptos jurídicos como tales; además de la idea de sistemática jurídica como la rama de la ciencia del Derecho que tiene por objeto ordenar los conceptos jurídicos generales insertos ya en una norma, en instituciones jurídicas, ordenar el ámbito material de validez del Derecho objetivo, dar nomenclatura jurídico científica apropiada a las

¹⁰⁹ Cisneros Farías, Germán. “*Antinomias y lagunas constitucionales. Caso México*”. En *Cuestiones Constitucionales*, Número 8, enero-junio 2003, página 64.

figuras e instituciones recientes, así como, ordenar los contenidos temáticos relacionados con el Derecho¹¹⁰.

Es dable, entonces, identificar en el concepto jurídico de dignidad humana una condición que debería hacer necesarias nuevas orientaciones para el combate a la pobreza, ya que la existencia de ésta es la negación de aquélla. Para entender esa conexión jurídica entre dignidad humana y pobreza propongo seguir el enfoque sistémico reconociendo tres aspectos básicos para ello: por un lado una vertiente axiológica, integrada por valores y principios que integran al Derecho y sus instituciones; una vertiente normativa, es decir la Constitución, leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas que lo rigen; y, una vertiente de gestión pública que incluye las distintas formas de organización administrativa y de políticas públicas (programas y planes) que se ejecutan en consecuencia.

Al analizar desde la óptica jurídica la vinculación entre dignidad humana y pobreza no podemos olvidar lo que recuerda Cisneros en el sentido de que:

“Los espacios de la vida social que el Derecho ha menester regular, se han multiplicado; la conducta desarrollada por el hombre, en cuanto a su naturaleza psicológica, permanece igual, aunque orientada en una fuerte filosofía pragmática, utilitarista, que arrastra al hombre de nuestros días hacia objetivos en conflicto con el derecho; las instituciones jurídicas, otrora integras plenas, han sido estiradas al máximo en su afán de capturar la nueva realidad social, presentando así roturas, agujeros en la tela reguladora del derecho. Los bienes y valores a repetir, fuertemente impregnados por la doctrina materialista de nuestros días, no logran satisfacer los fines del

¹¹⁰ Cisneros Farías, Germán. “*La interpretación de la ley*”. Editorial Trillas, S.A. de C.V., Tercera edición, Segunda Reimpresión, México, 2003, páginas 16 a 19.

derecho que por definición permanecen al par que los fines de la justicia y de la equidad”¹¹¹.

Mi presentación se enmarca justamente en intentar construir una teoría válida que satisfaga los fines de la justicia y la equidad para desde la comprensión jurídica del concepto de dignidad humana poder encontrar fundamentos constitucionales para luchar contra la pobreza.

Parecería de elemental justicia que el Estado atendiera de manera prioritaria la problemática de la pobreza, sin embargo, la justicia y los derechos subyacentes plantean ambos una situación de conflicto básico: la interacción de actores, las demandas planteadas y las decisiones que deban ser tomadas con respecto a ellas (las demandas), se dan en un mundo de recursos limitados, ni todas las demandas pueden ser satisfechas, ni todos los actores quedarán conformes.

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 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 determina¹¹².

Analizar la dignidad humana como concepto jurídico nos sitúa en la problemática ya expresada por Cisneros Farías para quien:

“La sociedad en su conjunto golpeada en su concepto de aldea global, ha perdido la confianza para resolver sus problemas

¹¹¹ Cisneros Farías, Germán. “*Antinomias y lagunas constitucionales. Caso México*”, *op. cit.*, página 67.

¹¹² Granfield, David, “*La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*”, *op. cit.*, páginas 110 - 111.

cotidianos por las vías tradicionales que otrora fueron señaladas como efectivas por los organismos operadores del derecho”¹¹³.

Sin duda como operadores jurídicos no visualizamos a la pobreza como un problema de nuestra incumbencia y mucho menos desde la visión jurídica hemos podido generar confianza en las instituciones para resolver o generar soluciones a sus terribles impactos.

En el ámbito de la comunidad, con las mayores protecciones debidas ante las presiones institucionales, el interés general compartido se acerca, o debiera acercarse, a la búsqueda del bien común o del bien social. La comprensión de esta búsqueda y que la misma sea compartida por todos los miembros de la comunidad, son factores críticos para lograr una estabilidad más equilibrada y para plantear una justificación más racional, de por qué la pobreza tiene una perspectiva jurídica basada en un reconocimiento del estatus de igualdad y reciprocidad entre de los individuos, cada uno con su propia dignidad y destino humanos.

Es relevante la mención que hace Cisneros Farías en torno a que la unidad del Derecho, en su aspecto teórico, se concibe a partir del concepto de justicia¹¹⁴. Sin esa idea de justicia sería impensable que un operador jurídico encontrara en la pobreza una cuestión jurídica a resolver. Por ello no se puede más que coincidir cuando agrega que la justicia es el concepto básico de toda definición y función del Derecho¹¹⁵.

Cisneros Farías afirma que justicia y Derecho son conceptos conexos y vinculatorios, nos propone aceptar que la justicia es un

¹¹³ Cisneros Farías, Germán. “*Derecho Sistemático*”. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 2008, página XIX.

¹¹⁴ Cisneros Farías, Germán. “*Derecho Sistemático*”, *op. cit.* página XX.

¹¹⁵ *Ídem*, página 1.

estado intermedio entre las situaciones existenciales del hambre, generalmente concretas o materiales, y un estado espiritual, cercano a la felicidad del hombre. La pobreza material se inscribe perfectamente en esa visión de situaciones existenciales materiales concretas y en esa búsqueda permanente para alcanzar la felicidad¹¹⁶.

La pobreza es una cruda realidad humana claramente perceptible cuando observamos a quienes la soportan y la padecen. Cuando padecer una realidad, cualquiera que ésta sea, llega al extremo de lo soportable, entonces se manifiestan los peores y más terribles impactos para esas personas, para quienes la situación se convierte en una verdadera pesadilla. Desde una vertiente jurídica parece absolutamente necesario contribuir a mitigar esa realidad estableciendo marcos competenciales y organizacionales que den pauta a las políticas públicas que el estado tiene que generar para superarla.

Todos y cada uno de los participantes en esas interacciones, demandas y respuestas, son impulsados hacia la obtención de bienes y satisfactores concretos, la competencia por estos bienes surge siempre que la escasez forma parte de los cálculos, situación que ocurre normalmente. La mayoría de los bienes materiales no pueden compartirse indefinidamente sin que se agoten los suministros, ya que la población y los recursos son inversamente proporcionales. Tal situación de escasez hace crítico el tema de los derechos, y más al hablar de las condiciones de pobreza en la comunidad. En consecuencia, se necesita un claro entendimiento de la relación jurídica que ello produce, si hemos de comprender y desprender de

¹¹⁶ *Ídem*, páginas 3 y 4.

ella los derechos que implica, la asignación de bienes correspondiente y las restricciones a la libertad que esa relación determina¹¹⁷.

A la problemática referida, 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 ciertos 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”¹¹⁸.

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

¹¹⁷ Granfield, David. “*La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*”, *op. cit.*, páginas 110 a 111.

¹¹⁸ 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. Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 18.

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 su cumplimiento. 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 los derechos sociales los que muestran más claramente esta dimensión de necesidad de prestación estatal¹¹⁹.

El consenso civilizado consiste, a pesar de las flagrantes violaciones institucionales, en que la razón establezca las normas para la solución de cualquier conflicto. En el ámbito de la comunidad, con las mayores protecciones debidas ante las presiones institucionales, el interés general compartido se acerca, o debiera acercarse, a la búsqueda del bienestar general, del bien común o del bien social. La comprensión de esta búsqueda y que la misma sea compartida por todos los miembros de la comunidad, son factores críticos para lograr una estabilidad más equilibrada y plantear una

¹¹⁹ Al respecto puede verse Holmes, Stephen y Sunstein Cass. *“El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”*. Colección Derecho y Política, Siglo XXI Editores Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2011, página 15.

justificación más racional, de por qué la pobreza tiene una perspectiva jurídica basada en un reconocimiento del estatus de igualdad y reciprocidad entre los individuos, cada uno con su propia dignidad.

La pobreza es una cruda realidad humana claramente perceptible cuando observamos a quienes la soportan y la padecen. Cuando padecer una realidad, cualquiera que ésta sea, llega al extremo de lo soportable, entonces se manifiestan los peores y más terribles impactos, para esas personas se convierte en una verdadera pesadilla. Desde una vertiente jurídica parece absolutamente necesario contribuir a mitigar esa realidad estableciendo marcos competenciales y organizacionales que den pauta a las políticas públicas que el estado tiene que generar para superarla.

El pasado ha tolerado acumular graves indicadores sobre la pobreza en el mundo, el futuro, como establece Zambrano¹²⁰, oprime también por no mostrarse favorable si no hay un cambio radical de perspectivas sobre el fenómeno, el presente queda y se presenta vaciado, apenas es posible vivir en las condiciones de pobreza que se conocen, son situaciones extremas que aparecen en la vida personal y en la vida colectiva. Se requiere de un cambio profundo, el jurista y el Derecho, obligadamente, deben aportar su cuota de cambio para transformar esa realidad.

Cualquier persona, al menos teóricamente, puede vivir en condiciones que bajo cualquier criterio podríamos considerar miserables. Pero ser una persona feliz o satisfecha, en la medida en que se ha adaptado a sus circunstancias y tiene un espíritu animoso capaz de sacar provecho de las cosas mínimas de la vida, ha señalado Salcedo (que también establece cómo Sen ha criticado ese sentido subjetivo de felicidad, al cual sugiere que, para hacerse cargo

¹²⁰ Zambrano, María. "*Persona y Democracia*". Segunda Edición, Madrid, Ediciones Siruela, 2004, página 33.

adecuadamente del concepto de bienestar), hay que ligarlo a consideraciones más objetivas: en los ámbitos económicos a la renta real de la que una persona dispone y a la posesión de un mínimo de cosas vitales (como vivienda, asistencia sanitaria, educación, etc.), ya que éstas parecen constituir, o al menos condicionar, el bienestar de una persona¹²¹. Lo importante, entonces, no es lo que uno posea, sino el tipo de vida que uno lleva y bienestar no es lo que uno tiene, sino lo que consigue realizar con lo que uno tiene.

La calidad de vida que logra llevar una persona depende de la capacidad para elegir ese modo de vida. Se introduce entonces el concepto central de la concepción de Sen sobre los juicios sociales. Las realizaciones representan las distintas partes del modo de estar de una persona. Sus capacidades reflejan las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que tenía oportunidad de elegir y entre las que ha elegido algunas. Las realizaciones identifican los objetos valiosos o, como dice Sen, el espacio de la evaluación. Las capacidades determinan el valor que la persona da a ese conjunto de realizaciones. Y, en la medida en que el conjunto de capacidades de una persona refleja la libertad que ésta tiene para llevar el tipo de vida que valora, el valor que tiene un modo de vida depende de la libertad que ha tenido una persona para elegirlo¹²².

Capacidad de elegir y condiciones materiales para vivir en libertad son, o al menos pudieran ser, elementos indispensables para la verdadera felicidad. La pobreza representa una barrera insalvable tanto en la capacidad de elección, que se elige cuando apenas se sobrevive, como en las condiciones materiales de la vida limitada a los mínimos de sobrevivencia.

¹²¹ Sen, Amartya K. “*Bienestar, justicia y mercado*”. Introducción de Damián Salcedo. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona, 1997, páginas 21 a 23.

¹²² *Idem*, página 26.

La persistencia de la pobreza en nuestras sociedades nos presenta el horizonte de las necesidades insatisfechas que produce la infelicidad de los individuos. Como ha expresado Lledó¹²³:

“La infelicidad deja su huella en el abandono que muestran tantos espacios en la ciudad (comunidades podríamos decir); símbolos de la miseria y el deterioro creciente. Islas de sordidez y desesperación que ponen al descubierto el implacable artificio que permite la contradicción entre la distancia de lo inalcanzable y la distancia de su hiriente proximidad y nos alejan de la verdadera vida, en un desesperado intento de justificar la insolidaridad”.

El propio Lledó¹²⁴ obliga a reflexionar sobre la pobreza cuando expresa:

“El rostro de la ciudad se tiñe también de mensajes contradictorios, urdidos en la inexorable trama de la pobreza y la riqueza. El sentimiento de solidaridad se quiebra en esos contrastes que aparecen en las esquinas de la ciudad. Junto al consumo opulento que se nos ofrece, surge también el cartel que anuncia, pícaro o desgarradamente, la incultura y el abandono. Estos escritos que cuentan, frente a las fachadas de mármol negro del banco cercano, una estereotipada historia, verdadera o falsa, de miseria y soledad, son un elemento indispensable para descubrir en esta maquinaria de la ciudad esas abundantes esquinas de silencio, donde no llegan las estructuras del poder, y donde se embotan y se pierden todos los discursos de justicia, todas las campañas de buenas intenciones que la ciudad insensiblemente, asimila y neutraliza. Son estos mensajes de pobreza los que muestra, en el fondo, la impotencia de unas teorías que arrastran en su propio discurso el reconocimiento de su, tal vez, pretendida claudicación”.

¹²³ Lledó, Emilio. *Imágenes y Palabras. Ensayos de humanidades*, Madrid, Compendios Taurus, Santillana, S.A. Taurus, 1998, página 63.

¹²⁴ *Idem*, página 68.

Me parece que desde el derecho podemos oponer la solidaridad frente a la claudicación. El reconocimiento absoluto a los efectos jurídicos de la dignidad humana, como derecho positivado, debe ser un principio fundamental que permita, frente a la frialdad de una norma insensible e impersonal que de tan elaborada olvida su verdadero sentido, concretar la búsqueda de la justicia teniendo como fundamento la libertad.

Recordemos con Zagrebelsky¹²⁵ que el principio de solidaridad es un principio constitucional de alcance fundamental. El querer extraer consecuencias jurídicas concretas de él nos lleva al significado de que se puede endosar a alguien una carga de atención al bien de otro. Este principio, en su opinión, permite al menos situar el comienzo de la discusión en el ámbito de un valor objetivo y sustraerlo a la pura pasión subjetiva.

Además de la necesaria solidaridad con los que menos tienen, hay que reconocer que vivimos, y esto parece indiscutible, tiempos de inseguridad y de crisis, personas y aún grupos sociales pierden sus niveles de vida sabiendo que no los van a recuperar y que tendrán que llevar otra forma de vida. Una estrategia para el combate a la pobreza centrada en el ser humano, en su libertad, en su dignidad, en sus derechos fundamentales, recuperaría para el orden jurídico un valor fundamental: su centralidad en la persona humana.

La vida en sociedad es donde el ser humano actúa y tiene vigencia. Se crea un tipo de comunidad *sui generis* en la cual siempre que el individuo que la integra es aplastado o malogrado se recaerá en un tipo de comunidad inferior. El problema de la pobreza no es de unos, los que la padecen, es de todos los que ante su presencia nos deshumanizamos. En la sociedad, propiamente dicha, encontramos una especie de espacio homogéneo en la igualdad establecida en la

¹²⁵ Zagrebelsky, Gustavo. "El derecho dúctil", *op.cit.*, página 144.

ley, donde la dimensión del hombre llamada humanidad, es decir, su esencia, es lo que cuenta¹²⁶.

Es indudable que para alcanzar la prioridad que corresponde a la lucha contra la pobreza basada en la idea de dignidad humana que proponemos, se requiere de un acuerdo o consenso sobre cuáles son los valores que nuestro ordenamiento jurídico debe impulsar y transmitir, cuáles los principios en que se sostiene y respeta, cómo el sistema debe prever las intervenciones y políticas públicas necesarias para alcanzar el bienestar general, el bien común, o los beneficios sociales. Para ello un instrumento eficaz es determinar una adecuada jerarquización de valores y principios, tratando siempre de considerar, por sobre cualquiera otra, la idea de que la vida digna de los mexicanos sólo es posible si se reducen las condiciones de pobreza que afectan a millones. Pretender que el bienestar general se alcanza sólo con fincar las bases para el desarrollo, olvidando incorporar al mismo al mayor número de personas, es una ilusión vana.

En definitiva, una perspectiva jurídica para el combate a la pobreza supone una renovada visión de lo que entendemos como sentido del Derecho, sus propósitos y alcances, si quiere, los ¿por qué? de un determinado sistema de normas, de entender sus valores y principios con una nueva concepción del hombre mismo, y de la sociedad en la que se integra. Sólo podrá ser entendida esa concepción, sobre la base de una nueva trascendencia: cuando el ser humano ponga sus capacidades y esfuerzos en lograr mejorar las condiciones de vida de sus semejantes dando un nuevo sentido a su propia vida y, en consecuencia, también al Derecho.

Desde luego el camino no es sencillo encontramos fuerzas antagónicas que se le oponen y construyen obstáculos que, a veces,

¹²⁶ Al respecto puede verse Zambrano, María. “*Persona y Democracia*”, *op. cit.*, páginas 135 a 139.

parecen infranqueables. Como advierte Sobrino¹²⁷, falazmente se quiere proyectar que la igualdad, o al menos una desigualdad no muy lacerante, y la universalidad suficientemente humana es posible, y éste sería el milagro que operaría la globalización neoliberal. En su opinión, la falacia de la metáfora es que “todos caben en el globo”, lo cual, afirma, es mentira manifiesta ya que si se busca la salvación para los pobres de este mundo, éstos deben ser puestos, de modo explícito y activo, en el centro de toda actividad y esfuerzo. Sin duda, sostiene, es una utopía que no se realizará, ya que ni si quiera se piensan así las cosas, no hay solución. Aquí es donde operadores jurídicos y comunidad en general, en mi opinión, encuentran el verdadero reto: debe conducirse a la sociedad a mejores condiciones materiales de todos sus integrantes, o irremediamente sólo algunos progresarán y todos los demás quedarán permanentemente sumidos en la pobreza.

Analizar la pobreza desde una perspectiva jurídica, con el ánimo de subsanar omisiones y proponer marcos de actuación jurídicos, nos acerca a los conceptos de libertad, dignidad de la persona y, porque no, al de solidaridad. Considerando esos temas como valores, como principios, como normas y como reglas, es decir con efectividad para influir, mediante su riqueza y singularidades, en la conformación del marco jurídico de actuación tanto de las autoridades como de los ciudadanos.

Nuevamente Cisneros Farías nos ofrece una guía en éstas consideraciones cuando asume como propias las ideas sobre las tres dimensiones del derecho que se encuentran recíprocamente unidas de un modo íntimo e inseparable, y que comprenden: 1) la dimensión

¹²⁷ Sobrino, Jon. “*Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*”, *op. cit.*, página 54.

del derecho como valor; 2) la dimensión como hecho; y, finalmente 3) la dimensión como norma¹²⁸.

Se puede generalizar y afirmar que no existe duda o confusión cuando el valor jurídico de la dignidad de la persona o de la libertad se ven comprometidos y enfrentados por su omisión en la discriminación, en el trato degradante, en la afectación de la imagen personal o frente a los abusos de la autoridad que se concretan en la tortura o en su actuar ilegal.

La idea de hacer referencia a esos conceptos de dignidad de la persona, libertad y/o solidaridad, es referirlos como un todo que envuelve y penetra la acción pública, como condicionantes para los diversos actores al construir o delinear políticas públicas, relaciones interinstitucionales, relaciones intergubernamentales y propiciar la vida armónica en la comunidad. Alcanzar la vida armónica de la comunidad pasa, necesariamente por intentar mejorar la calidad de vida¹²⁹ de todos los habitantes de esas sociedades estableciendo un marco jurídico adecuado al impulso de las intervenciones estatales orientadas a la superación de las condiciones que propician que sus miembros sufran rezago o exclusión.

Este condicionamiento jurídico de la vida en comunidad, siguiendo la línea de análisis propuesta por Cisneros, no debe, y no puede, tener otro enfoque que no sea el de propiciar mejores condiciones de vida para la misma, partiendo de la búsqueda de la

¹²⁸ Al respecto puede verse el desarrollo de estos conceptos para los que Cisneros Farías menciona que, al adherirse a estas tres dimensiones, se apoya en lo expuesto respectivamente por Miguel Reale, Eduardo García-Máynez y Luis Recasens Siches. Cisneros Farías, Germán, *op. cit.*, página 22.

¹²⁹ Sobre el tema de calidad de vida Singer expresa “la determinación de la calidad que debe tener una vida para ser vivida depende de una evaluación individual. Esta evaluación tiene en cuenta muchos factores sociales, económicos, afectivos, religiosos y biológicos, entre otros”. Ver Torralba Roselló, Francesc. *¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris*, *op. cit.*, página 144.

libertad para la efectiva realización del bien común y de la justicia como eje rector y articulador de la actividad pública.

En virtud de lo anterior, estudiar los conceptos jurídicos de dignidad de la persona, de libertad y de solidaridad, de los que hemos venido hablando, nos enfrenta con la idea de comprender los aspectos legales de la efectiva realización del Derecho.

Surge entonces el cuestionamiento de si podemos contemplar en el derecho un instrumento efectivo para la búsqueda de la justicia, intentando una conceptualización recurrimos nuevamente a Pogge¹³⁰ para quién una concepción de justicia social, es universalista si y sólo sí:

- 1) Impone a todas las personas el mismo sistema de principios morales fundamentales;
- 2) Estos principios, asignan los mismos beneficios morales fundamentales (por ejemplo, derechos, libertades, poderes e inmunidades) y las mismas cargas (por ejemplo, deberes y responsabilidades) a todos; y,
- 3) Estos beneficios y cargas fundamentales se formulan en términos generales de modo que no se privilegie ni se perjudique de manera arbitraria a personas o grupos determinados.

Es decir, principios, beneficios y cargas que tienen como propósito situar a todos los hombres y grupos sociales en las mismas condiciones de igualdad como presupuesto básico para alcanzar la justicia social. Esta idea puede ser compartida siempre y cuando lleguemos a un consenso en el terreno de qué es lo fundamental para

¹³⁰ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit., página 124.

el Derecho y para la convivencia humana, el sentido de proponer que la base de este ejercicio sea la concepción que debe tenerse sobre dignidad humana, permite llegar a acuerdos mínimos y pragmáticos en el terreno de lo jurídico.

Por otro lado, Pogge también considera dos cuestiones importantes al hablar específicamente de justicia económica, considerando el orden económico global y el nacional, así se cuestiona: ¿qué derechos morales fundamentales tienen las personas respecto del orden económico global, y con ello qué responsabilidades fundamentales implican estos derechos para quienes imponen ese orden?. Además de ¿qué derechos morales fundamentales tienen las personas respecto de su orden económico nacional y qué responsabilidades fundamentales implican esos derechos para quienes imponen ese orden?¹³¹.

En el avance de sus respuestas señala como criterio de justicia mínimo¹³² que toda pobreza evitable que amenace la vida debe evitarse. En la medida en que sea razonablemente posible, un orden económico debe configurarse de modo que produzca una distribución económica tal que sus participantes puedan satisfacer sus necesidades básicas. Aquí, sin duda, nos recuerda el sentido de aplicar al concepto de vida digna al ejercicio de la dignidad individual, de grupo y de clases sociales, a que alude la más justa distribución del ingreso y la riqueza que debe orientar la rectoría del desarrollo nacional prevista en nuestro artículo 25 constitucional, cuestión a la que habremos de referirnos más adelante.

La valoración de un orden económico debe ser sensible, en su opinión, a la información acerca de tres factores: a) la intensidad de la pobreza absoluta es decir, cuán severa y generalizada es; b) el grado

¹³¹ *Idem*, página 127.

¹³² *Idem*, página 129.

de desigualdad, que es una medida aproximada de la evitabilidad de la pobreza; y c) el coste de oportunidad que conllevaría el evitarla y de qué modo tienden a evolucionar la pobreza y la desigualdad a lo largo del tiempo¹³³.

En términos generales, podemos afirmar que no hemos sido capaces de crear ese orden económico referido por Pogge, por el contrario, nuestra civilización parece haber adoptado como modelo final la acumulación poseedora, individual o familiar, de la mayor riqueza posible como base fundamental de la propia seguridad y de la posibilidad de un consumismo siempre creciente como base de la propia felicidad, en muchas ocasiones sin importar el cómo se obtiene tal riqueza o sí la felicidad es meramente efímera. Es la civilización, como afirma Ellacuría¹³⁴, del individuo del éxito, del egoísta buen vivir, siendo uno de sus males mayores el que no satisface las necesidades básicas de todos y sus procesos de autocorrección no se muestran suficientes como para revertir su curso destructor y, como lo establece Sobrino¹³⁵, sean cuales fueren las mejoras en paliar la pobreza, no se ve cómo puede tener sentido un mundo en el que la igualdad y la fraternidad, no son los ideales que guían el desarrollo.

No quisiera dejar de señalar que los impactos de la pobreza en los individuos son reales, son palpables y no podemos ocultar su lacerante presencia, aunque coincido en que es una experiencia repetida muchas veces que quienes llegan de lugares de abundancia encuentran entre los pobres algo nuevo e inesperado.

Como afirma Comblin:

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Citado por Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., página 28.

¹³⁵ Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., página 29.

“En los medios de comunicación se habla de pobres siempre de forma negativa, como los que no tienen bienes, los que no tienen cultura, los que no tienen para comer. Visto desde afuera, el mundo de los pobres es todo negatividad. Sin embargo visto desde dentro, el mundo de los pobres tiene vitalidad, luchan para sobrevivir, inventan trabajos informales y construyen una civilización distinta de solidaridad, de personas que se reconocen iguales, con formas de expresión propias, incluidos el arte y la poesía”.

Por su parte Rolando Muñoz, en un modo diferente de ver las cosas, señala:

“Más bien, tendríamos que asombrarnos por el aguante y el desarrollo personal y social de las mujeres; asombrarnos por la solidaridad espontánea de tantos pobres con vecinos y compañeros más desvalidos; por las nuevas agrupaciones de adultos y jóvenes, que siguen levantándose contra viento y marea para compartir la vida, para trabajar y festejar juntos; asombrarnos por la nueva dignidad y la lucha reivindicativa del pueblo”.

A ello habría que agregar lo expresado por Félix Wilfred, ante lo ocurrido durante el tsunami de 2004:

“El afrontamiento del sufrimiento humano y la respuesta en términos de compasión ha desarrollado en las víctimas algunos de los valores que necesitamos para apoyar un mundo diferente: la solidaridad, la humanidad, el espíritu de compartir, la técnica de la supervivencia, la preparación para asumir riesgos, la resistencia y la férrea determinación en medio de las adversidades. En el mundo de las víctimas, a diferencia del mundo del imperio y la globalización, el bien no se identifica con el éxito. Lo bueno y lo justo son ideales que el mundo necesita para esforzarse por conseguir algo de forma implacable. Sus recursos culturales, que reflejan los valores e ideales de un mundo futuro, les ayudan a afrontar su vida con coraje, tanto individual como colectivamente”¹³⁶.

¹³⁶ Las tres citas pueden consultarse en Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., páginas 78 a 79.

Se debe, entonces, superar las concepciones negativas sobre los pobres, reconocer el esfuerzo personal por superar su condición, sumarse a sus expresiones de solidaridad, asombrarnos de su aguante y comprender su determinación para afrontar las adversidades. Sin duda, acercarse a la pobreza ofrece lecciones de vida que habríamos de tener en cuenta. Como también debe tenerse en cuenta las voces de los pobres al formular políticas públicas o sistemas normativos que articulen la acción del Estado para combatir su condición.

En un paso que me parece especialmente relacionado con nuestro tema, Habermas sostiene que a la universalización, en la genealogía del concepto de la dignidad humana, debe seguir la individualización. Para él, lo que está en juego es el valor del individuo en las relaciones que denomina horizontales entre diferentes seres humanos y no el estatus de esos seres humanos en su relación vertical con Dios o con las criaturas inferiores. La relativa superioridad del hombre debe reemplazarse por la noción de *valor único* de cada persona.

2.2. LIBERTAD, DIGNIDAD HUMANA Y POBREZA

No pretendo analizar la evolución histórica ni de la naturaleza jurídica de las intervenciones gubernamentales para atender las necesidades de las comunidades más marginadas, ni de la preocupación de los pensadores sobre cómo las condiciones materiales de la persona humana pueden afectar su dignidad. Sin embargo, me parece conveniente recordar, como precedentes relevantes, las referencias que permiten identificar como desde 1486, Pico de la (Della) Mirandola incitaba al debate con su "*Oratio de*

hominis dignitate” (su “*Discurso sobre la dignidad del hombre*”), y la aparición, años después, de la publicación “*Diálogo de la dignidad del hombre*” de Fernán Pérez de Oliva en 1546¹³⁷, y también las consideraciones que hacia 1754, Juan Jacobo Rousseau¹³⁸ cuando se dirigía a la República de Ginebra con su *Discurso sobre el “Origen de la Desigualdad entre los Hombres”*, en el que se preguntaba ¿Cómo podría meditar sobre la igualdad que la naturaleza ha establecido entre los hombres y sobre la desigualdad que ellos han instituido?

También es importante mencionar, que la intervención legislativa de los estados modernos para combatir la pobreza, se remonta a un relevante antecedente ocurrido a comienzos de la industrialización en Inglaterra, en donde, en 1834, se emitió la *Poor Law Amendment Act* que reformó el sistema asistencial y dio pie a una posterior definición de competencias de los órganos administrativos locales y centrales¹³⁹ en materia de atención a los pobres.

¹³⁷ Ambas referencias aparecen en Gutiérrez G., Ignacio. “*Dignidad de la persona y derechos fundamentales*”. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 2005, página 216, ver nota 100 de dicha obra. Sobre Mirandola puede también verse la obra publicada en México: Pico Della Mirandola, Giovanni. “*Discurso sobre la Dignidad del Hombre*”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. También Torralba Roselló alude a los trabajos de Della Mirandola y Pérez de la Oliva, con respecto al primero nos refiere su afirmación de que el hombre supera todo lo que hay en el mundo, que las otras criaturas sólo pueden desarrollarse a partir de itinerarios prescritos en su especie, mientras que el hombre es perfectamente capaz de transgredir los límites fijados a la suya, es el animal sin límites, puede según su voluntad fijar los de su propia vida. Al respecto puede verse Torralba Roselló, Francesc. “*¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris*”, *op. cit.*, página 66.

¹³⁸ Rousseau, Juan Jacobo. “*El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Discurso sobre las Ciencias y las Artes, Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*”. México, Colección “Sepan cuantos...”, Número 113, Editorial Porrúa, S.A., 1969.

¹³⁹ Raphael, Lutz. “*Ley y Orden. Dominación Mediante la Administración en el Siglo XIX*”. Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 2008, página 53.

Por su parte Espina¹⁴⁰, nos refiere entre los estudios que podrían considerarse como antecedentes de las posteriores investigaciones sobre la pobreza se encuentran obras como: “*Cuadro del estado físico y moral de los obreros empleados en las manufacturas de algodón, de lana y de seda*” realizado por L. Villermé en Francia, hacia 1840; el informe “*Enquiry into the sanitary condition of the labouring population*” y el de la *Children’s Employment Commission*, ambos realizados en Inglaterra en 1843. “*La miseria de la clase trabajadora en Francia y en Inglaterra*”, elaborado por Bureo en 1840; “*De la condición física y moral de los obreros jóvenes y los medios de mejorarla*”, de Dupetiaux, Francia 1843; y la obra conocida de Federico Engels, publicada en 1845, “*La situación de la clase obrera en Inglaterra*”.

Dejando a un lado los precedentes históricos, sabemos que los individuos que actúan en las relaciones jurídicas tienen derechos y también responsabilidades, en el inicio de esas interacciones jurídicas encontramos que cada sujeto tiene, de manera individual y esencial, los derechos que le son inherentes como persona humana, es decir sus derechos fundamentales, y entre ellos encontramos uno especialmente relevante para nuestro tema y que tiene que ver con el poder o derecho de ser uno mismo, de poder ejercer y realizar nuestras propias potencialidades, siempre y cuando no se contravenga la ley.

Nos acercamos también a la idea de qué entender por la idea de persona, para ello recordemos que según Alcoberro¹⁴¹, Singer propone que lo específicamente personal está determinado por cinco

¹⁴⁰ Espina Prieto, Mayra Paula. “*Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad*”. Buenos Aires, Argentina, CLACSO Libros, 2008, página 44.

¹⁴¹ Citado por Torralba Roselló, Francesc. “*¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris*”, *op. cit.*, página 154.

características: 1. Razón, en el sentido de capacidad de razonar, 2. Autonomía, o sea capacidad de autodesarrollo, 3. Conciencia del propio yo, 4. Lenguaje, para expresarnos y comunicarnos, y 5. Sentido moral, sentido de justicia, con la idea recíproca de compartir el deber y el sentido del deber. Ello sin olvidar la idea de Mead¹⁴² de que la persona es esencialmente una estructura social y surge en la experiencia social.

En este sentido, señala Granfield¹⁴³, “Ser uno mismo requiere autopreservación, autorrealización y autotrascendencia, esto es, el perfeccionamiento de la propia dignidad y destino mediante el dar y recibir”. En este orden de ideas, los ciudadanos razonables trascienden sus propios deseos individuales por el bien del orden público, por la búsqueda del bien común. La base de la igualdad depende de las interacciones, individuales y de los órganos públicos, fundadas de manera directa en el respeto y promoción de la dignidad humana de las personas que integran la comunidad.

Los problemas que se enfrentan al abordar el tema de la dignidad humana exigen soluciones de una amplia gama, desde la ética, la filosofía, la política y, desde luego, desde lo jurídico, siendo en éste en el que debemos concentrar nuestras reflexiones. Muchas veces las visiones convergen para crear políticas públicas efectivas, claras y prudentes, pero también en innumerables ocasiones es dejada de lado y se olvidada esa convergencia. Me parece que ésta última es la situación que prevalece en nuestro sistema jurídico en el que la dignidad de las personas no parece ser un elemento definitorio en la creación de políticas públicas o intervenciones gubernamentales, antes bien parece una carga demagógica que

¹⁴² *Idem*, página 168.

¹⁴³ Granfield, David. “*La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*”, *op. cit.*, página 160.

tienen que soportar los gobiernos o en el mejor de los casos un elemento a considerar en el discurso político público.

Particularmente en el abordaje jurídico de la dignidad humana, es necesario tomar en cuenta la gran relevancia que se desprende de problematizar las interpretaciones de los tribunales han hecho de ese concepto, aún dentro de las más altas jerarquía interpretativas de las sociedades pueden observarse contradicciones u omisiones, con tendencias que van desde un sentido muy relativizado y con muy concretos límites específicos, hasta una total apertura y cobertura del concepto de dignidad humana que abarca todo el espectro jurídico.

Ya sea que nos ubiquemos en cualquiera de las distintas clases de Derecho a que alude Cisneros Farías (natural, vigente o positivo), no escapa a éstas reflexiones la idea de utilizar otra perspectiva del derecho, también analizada por él, esto es, su consideración como lenguaje significativo y por ello es necesario conceptualizar la interpretación y comprensión de las proposiciones lingüísticas utilizadas¹⁴⁴.

Para lograr un concepto jurídico-constitucional de dignidad humana, sugiere Gutiérrez¹⁴⁵ siguiendo a Starck, es necesario pensar en un sentido de línea de desarrollo histórico del que no cabe prescindir en la interpretación de la garantía de la dignidad del hombre, por ello su comprensión, en el contexto constitucional, sigue teniendo como elemento central la aportación kantiana a la imagen del hombre, así, “lo que se puede llamar “constitucionalismo occidental” (como modelo más que como espacio físico), se puede considerar como constitucionalismo del sujeto”, por ello no cabe

¹⁴⁴ Al respecto puede verse lo expresado por Cisneros Farías con respecto al derecho como lenguaje en Cisneros Farías, Germán, *Derecho Sistemático*, op. cit., páginas 31 a 34.

¹⁴⁵ Gutiérrez G., Ignacio, “Dignidad de la persona y derechos fundamentales”, op. cit., página 196.

desconocer en Kant a quien pone teóricamente en pie la construcción dogmática que da cuenta de las transformaciones de diverso orden que explican el nuevo protagonismo del ser humano en el Derecho.

Al establecer las limitaciones para instrumentalizar al hombre fundadas en la dignidad humana, señala Kant¹⁴⁶ que el gobierno conforme a la dignidad del hombre se funda en los siguientes principios *a priori*: 1. La libertad de cada miembro de la sociedad en cuanto hombre. 2. La igualdad de éste con cualquier otro, en cuanto súbdito. 3. La independencia de cada miembro de una comunidad, en cuanto ciudadano. Estos principios no son leyes que dictan el Estado ya constituido, sino más bien las únicas leyes con arreglo a las cuales es posible el establecimiento de un Estado en conformidad con los principios racionales.

Kant defendía la dignidad de todo ser humano sólo a partir de la presunción de la existencia de su libertad, presunción cuya realidad, sostenía, es imposible demostrar ni empíricamente, ni lógicamente. La dignidad humana, en el sentido kantiano, es universal y a esa universalidad es que se adscriben los derechos¹⁴⁷. Por su parte Rawls¹⁴⁸, afirma que cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos. En su análisis nos refiere tres problemas de la igualdad de la libertad: igual libertad de conciencia, justicia política e iguales derechos políticos e igualdad de libertad de la persona y su relación con el Estado de Derecho¹⁴⁹. Estableciendo que en su idea del bien y de la justicia:

¹⁴⁶ *Ídem*, página 197.

¹⁴⁷ Kant, Immanuel. “*Fundamentos de Metafísica*”. Argentina, Espasa-Calpe, 1946.

¹⁴⁸ Rawls, John. “*La Justicia como Equidad, una reformulación*”. Barcelona, Editorial Paidós, 2000.

¹⁴⁹ Rawls, John. “*Teoría de la Justicia*”, op. cit., páginas 187 a 242.

“Una sociedad bien ordenada satisface los principios de la justicia que son colectivamente racionales desde la perspectiva de la situación original y, desde el punto de vista del individuo, el deseo de afirmar la concepción pública de la justicia como reguladora del proyecto de vida propio está de acuerdo con los principios de elección racional”¹⁵⁰.

Se supone, siguiendo a Rawls que personas libres, iguales e independientes participan en la construcción de un acuerdo para crear una sociedad política y cooperan unas con otras para obtener un beneficio mutuo, un beneficio que no podrían obtener sin tal cooperación social.

Por su parte Nussbaum considera, además de que las teorías de la justicia social deben ser abstractas, poseer un grado de generalidad, una fuerza teórica y sensible al mundo y a sus problemas más urgentes, que:

“La dignidad no se funda en ninguna propiedad de las personas, como por ejemplo la razón u otras habilidades específicas. La dignidad no es un valor independiente de las capacidades, sino que los diversos principios políticos relacionados con las capacidades constituyen articulaciones (parciales) de la noción de una vida digna desde el punto de vista humano”¹⁵¹.

Analizando las ideas de Grocio, Hobbes y Locke, establece que el punto de partida para pensar los principios fundamentales es concebir al ser humano como una criatura caracterizada a la vez por la dignidad y por la sociabilidad, y una sociedad basada en la sociabilidad y el respeto tiene más capacidad de mantenerse estable

¹⁵⁰ *Idem*, página 521.

¹⁵¹ Nussbaum, Martha C. “*Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*”. Barcelona, España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 2007, página 26.

en el tiempo, articular el contrato social es centrarse en el beneficio mutuo como el objetivo en virtud del cual las partes acuerdan aceptar la autoridad de las leyes y las instituciones. Nuestra dignidad, señala:

“Es fuente legítima de derechos, y estos derechos sólo pueden hacerse efectivos mediante la cooperación; afortunadamente, poseemos sentimientos morales cooperativos que hacen posible una vida productiva en común, y la principal meta de una vida así debería ser garantizar que todos tengamos la oportunidad de vivir de acuerdo con la dignidad humana”¹⁵².

Las ideas expuestas se coligan con lo expresado por Sen¹⁵³ quién distingue tres aspectos de la libertad que establecen los ámbitos en los que las instituciones tienen que probar la bondad de sus efectos. De ellos, la generación de oportunidades para que las personas consigan sus objetivos valiosos es quizá el más obvio en las discusiones sobre el bienestar de las personas. Los ámbitos son:

- a) la libertad referida a la oportunidad que tienen las personas para conseguir las cosas que valoran;
- b) la libertad referida al papel que tienen las personas en los procesos de toma de decisión; y,
- c) la libertad referida a la inmunidad que tienen las personas frente a las posibles interferencias de otras.

Dada la facilidad con que se nos presenta la desigualdad en la distribución de libertad en los términos referidos, habrá que reconocer la posibilidad de que esa desigualdad se vea incrementada tanto con la desigualdad en la posesión de bienes, como en la desigual

¹⁵² *Idem*, páginas 53 a 61.

¹⁵³ Sen, Amartya. “*Bienestar, justicia y mercado*”, op. cit., página 31.

capacidad que las personas tenemos para convertir bienes en capacidades.

Vemos entonces que el adecuado ejercicio de la libertades puede conducirnos hacia un orden justo que haga compatibles las libertades personales y el bien de la justicia colectiva, estableciendo esa concepción pública de justicia que permite la realización de proyectos de vida personales a través de las elecciones racionales que vamos tomando en nuestras vidas. En el principio encontramos la necesidad de tener libertades y poder tomar decisiones, ya he comentado que difícilmente las condiciones de vida de los individuos que en nuestras comunidades se encuentran en condiciones de pobreza les permiten considerarse seres libres y su margen de toma de decisiones es más bien escaso o nulo.

Por otra parte, en un estudio sobre el tema de las libertades, Salmerón¹⁵⁴ sostiene que en los debates contemporáneos, que comprometen algún desarrollo de la noción de libertad, están determinados, en buena medida, por la distinción realizada por Isaiah Berlín, quién desarrolló la tesis de distinguir entre libertad positiva y libertad negativa; identificando la libertad negativa con el ideal de no-injerencia o no-intervención de los otros, y a la libertad positiva, en cambio, es asociada a una idea de no-dominación. Citando a Pettit, agrega Salmerón, que dicha distinción supone la libertad que en su sentido negativo significa:

“... ser libre de la injerencia de los demás en la prosecución de las actividades que se es capaz de ejercer, en una cultura dada, sin la ayuda de otros. Lo que se quiere es ser libre de pensamiento, decir lo que uno piensa, ir donde uno quiere,

¹⁵⁴ Salmerón, Ana María. “*Entre el liberalismo y el republicanismo*”. En Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Año VIII, Número 22, septiembre – diciembre de 2006, páginas 56 a 65.

asociarse con quien se esté dispuesto a hacerlo, y así sucesivamente para todas las libertades tradicionales”.

En su sentido positivo, en cambio, la libertad implica no ser presa de obstáculos ni internos (por ejemplo, la debilidad o la ignorancia) ni externos (como los que se desprenden de la injerencia de los demás) para poder participar en la autodeterminación colectiva de la comunidad y, desde luego, en la consecución de los satisfactores necesarios para una vida digna. Se trata de una noción de libertad que expresa un ideal de autocontrol y autorrealización.

Al hablar de la libertad conviene recordar lo expresado por Cisneros Farías¹⁵⁵ en el sentido de que no puede olvidarse que nuestra vida se desenvuelve dentro de un mundo de normas, creemos ser libres, pero en realidad estamos encerrados en una estrechísima red de reglas de conducta que desde el nacimiento y hasta nuestra muerte dirigen nuestras acciones en ésta o en aquella dirección. Las normas jurídicas representan sólo una parte de la experiencia normativa.

Esta contradicción aparente entre considerar la ley como creación de libertad y el encierro en la red de reglas, debe decantarse, con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, hacia un mayor compromiso institucional a favor de la dignidad humana que sólo es posible realizar en libertad, ya que incluso en caso de duda en la interpretación de las leyes debe prevalecer el Principio *Pro Homine*, como lo establece nuestra Carta Magna.

Desde el punto de vista jurídico, se trata de no ver a la ley como una condición de coerción sobre las personas, sino como una condición positiva de la libertad que atiende a la ausencia de dominación, que promueve la autorrealización y la posibilidad de

¹⁵⁵ Cisneros Farías, Germán, *op. cit.*, página 45.

participar en la autodeterminación colectiva de la vida social. Las leyes, entonces, no deben ser vistas como condiciones coercitivas de la libertad de los individuos, sino como la base de la creación de la libertad de que pueden gozar los ciudadanos.

Para Habermas, en la Doctrina del Derecho, Kant introduce los derechos humanos –o más bien, el *único derecho* que toda persona puede exigir en virtud de su humanidad- mediante una referencia directa a la libertad de cada uno: “en la medida en que pueda coexistir con la libertad de otros, de acuerdo a una ley universal”. En Kant, asimismo, añade,

“Los derechos humanos derivan su contenido moral que se especifica en el lenguaje del derecho positivo, de una concepción universalista e individualista de la dignidad humana. No obstante, esta última se asimila a la idea de una libertad inteligible más allá del tiempo y del espacio; de ese modo se pierden precisamente aquellas connotaciones de estatus que le permitían fungir como enlace conceptual entre la moral y los derechos humanos. De manera que también se pierde la razón de ser del *carácter legal* de los derechos humanos; a saber, que éstos deben proteger la dignidad humana, que deriva sus connotaciones de autorespeto y reconocimiento social de un estatus situado en un espacio y tiempo determinados: el de la ciudadanía democrática”¹⁵⁶

La libertad, en el sentido del imperativo categórico propuesto por Kant, donde: “la ley hace posible el máximo de libertad de cada uno compatible con la libertad ajena”¹⁵⁷; la igualdad, frente al acceso a las oportunidades y el disfrute de bienes y servicios; y, la dignidad, entendida como el derecho a tener derechos; Al incorporarse, con el constitucionalismo moderno, como conceptos juridificados en la

¹⁵⁶ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, op. cit., página 17.

¹⁵⁷ Citado por Hierro, Liborio. “*Estado de Derecho, Problemas Actuales*”. Segunda Edición, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Distribuciones Fontamara, S. A., 2001, página 19.

norma fundamental, esos valores jurídicos pretendidos por las sociedades democráticas se incorporan al texto constitucional como derechos fundamentales.

De la igualdad de los miembros del género humano se deduce la necesidad de un trato mutuo respetuoso, trato que es garantizado en particular por las herramientas jurídicas que son los derechos humanos, afirma Pelé¹⁵⁸, quién añade: “La igual dignidad pretende generar una igualdad jurídica y política de los individuos a pesar de sus posiciones sociales y desigualdades naturales”, y de ello se desprende que “la naturaleza humana llevaría razones suficientes para otorgar un valor supremo al individuo; un valor tan supremo que lo considera como el *príus* del orden jurídico del Estado de Derecho”.

La desigualdad y la exclusión, recordando a Rawls¹⁵⁹, nos refieren al principio de compensación, así afirma que, con objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tiene menos dones naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables.

El impacto brutal de la pobreza marca de manera imborrable los derechos de libertad, igualdad y dignidad humanas, los individuos que la padecen se sumergen en una larga pesadilla que anula cualquier sueño libertario o igualitario, la justicia social se desvanece ante la falta de oportunidades y la poca capacidad de construir el bien común.

¹⁵⁸ Pelé, Antonio. “Una aproximación al concepto de dignidad humana”. En Universitas, Invierno, Documento electrónico visible en [www, revistas universitarias, org,universitas.idhoc.es /n1/01_pele.pdf](http://www.revistas.universitarias.org/universitas.idhoc.es/n1/01_pele.pdf). Recuperado el 23 de octubre de 2010, página 10.

¹⁵⁹ Rawls, John. “Teoría de la Justicia”, op. cit., página 103.

Singer¹⁶⁰ propone que consideremos que el principio básico de igualdad lo utilizemos no como exigencia de trato igual o idéntico a todas las personas, sino como propuesta para que todas ellas reciban una misma consideración. Por ello es posible considerar de distintas maneras a las personas utilizando la máxima de igual trato a los iguales y desigual trato a los desiguales. Esta idea podemos complementarla con aquella otra que señala que nos humanizamos en la medida en que nos preocupamos y ocupamos de los otros, sobre todo de los que menos tienen, idea que es indudable que en tiempos de crisis como los que vivimos es de difícil realización¹⁶¹.

Como señala Zambrano¹⁶²,

“La fatiga y la incertidumbre en la épocas de crisis, el resentimiento y aún la desesperación, son el terreno preparatorio para la destrucción de la persona, que arrastrada en una especie de vértigo, se presta a la degradación de endiosar a alguien. Y, así, es ella la primera víctima, como sucede con el verdugo, de todos los que han prestado su inteligencia, en ocasiones su cultura y su saber, para torturar, para destruir la dignidad de otras personas, en provecho de ciertos regímenes cuya existencia ha sido el endiosar a alguien”.

Cuando el individuo se encuentra en una situación de privación de capacidades, que lo imposibilitan para acceder o aprovechar oportunidades, seguramente estaremos en presencia de lo que se ha

¹⁶⁰ Citado en Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 128.

¹⁶¹ Torralba Roselló nos refiere al teólogo cristiano Joseph Flechar quién elabora una serie de rasgos comunes a toda vida humana entre los que incluye la capacidad de relacionarnos con otros y la de preocuparnos por ellos, ver Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 141.

¹⁶² Zambrano, María. “Persona y Democracia”, *op. cit.*, páginas 92 y 93.

considerado pobreza extrema¹⁶³, de ahí la importancia de proponer, para alcanzar una vida digna en las personas, instrumentos y políticas para poner a su alcance los bienes y servicios que requiere.

Un mundo como el nuestro debería hacernos suponer que los hombres haciendo uso de su razón o de la racionalidad que les caracteriza, y reconociendo el avance de la ciencia y de la sociedad de la información, permitiendo reflejar que se ha alcanzado estandarizar las condiciones que permiten una adecuada existencia a todos sus habitantes, sin embargo se puede notar claramente que la calidad de vida no se ha extendido y que las mejoras de la ciencia, la tecnología y el conocimiento no han logrado disminuir la presencia de la pobreza, que sigue afectando, como ya hemos visto, a más de mil millones de seres humanos, dejando ver como los intereses de unos pocos prevalecen sobre los de la mayoría.

Cuando hablamos de pobreza, inmediatamente, se nos refiere a una de sus concepciones más importantes: frente a la escasez de bienes y servicios, encontramos la insatisfacción de las necesidades básicas, tales como alimento, vivienda, educación, salud, o como algunos han identificado, la carencia de una vida digna.

Parafraseando al filósofo español Ortega y Gasset, el hombre es él y su circunstancia, su mensaje es que el sujeto puede realizarse a sí mismo sólo en términos de las circunstancias que constituyen su mundo, “mundo que es repertorio de nuestras posibilidades vitales. No es, pues, algo aparte y ajeno a nuestra vida, sino que es su auténtica periferia. Representa lo que podemos ser; por tanto, nuestra potencialidad vital”¹⁶⁴. Sería, entonces, deseable o al menos algo

¹⁶³ Al respecto puede verse las ideas expuestas por Dieterlen, Paulette. “Comentarios a los Cuestionarios Qué dicen los pobres y Voces de los pobres”. México, Cuadernos de Desarrollo Humano No. 18, Secretaría de Desarrollo Social, 2004, páginas 17 y siguientes.

¹⁶⁴ Citado por Granfield, David. “La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”, *op. cit.*, página 42.

aspiracional, que las personas sumidas en la pobreza pudieran hacer válidas sus posibilidades vitales explotando al máximo nivel posible su propia potencialidad vital.

Desde otra perspectiva se puede recordar a Del Vecchio¹⁶⁵ quien explicó la bilateralidad de la justicia en términos kantianos: cada persona existe como un fin en sí misma y no simplemente como medio o instrumento para el uso de los demás. Para que una persona sea verdaderamente justa o verdaderamente reformada, debe estar convencida de que los demás son sujetos como ella misma, que no ha de tratarlos como cosas ni como esclavos, y que debe determinarse a actuar conforme a esto.

La condición de pobreza es una pesadilla que pesa sobre millones de seres humanos, es, también, una cuestión esencial para toda la humanidad, entre otras muchas razones porque no podemos vivir como personas libres en un Estado Social y Democrático de Derecho sabiendo de los profundos impactos sobre otras personas a quienes les está negado hasta el mínimo de satisfacciones a sus necesidades vitales, a quienes se inhibe su potencialidad vital y prácticamente no se les considera sujetos sino casi cosas.

Desde luego la condición de pobreza recuerda el compromiso moral de todos los seres humanos de contribuir y realizar todas aquellas acciones posibles para lograr que sus semejantes puedan vivir en las mejores condiciones posibles, esa obligación, en principio moral, va atada a una relación jurídica de la cual también se desprenden obligaciones y responsabilidades específicas.

¹⁶⁵ Del Vecchio, Giorgio. *Justice*. The University Press, Edinburgh, 1952, páginas 84 y 85. Citado por Granfield, David. *La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*, op. cit., página 172.

En términos de Habermas¹⁶⁶, en lo que para él no constituye una revisión de sus reflexiones previas sobre derechos humanos, sino solamente un complemento,

“Los derechos humanos difieren de los derechos morales en que los primeros están orientados hacia la institucionalización y requieren de un acto colectivo de formación de la voluntad, mientras que los sujetos morales se relacionan entre sí como personas sin necesidad de mediaciones el estar inscritos en una red de derechos y deberes morales, para ello debe tenerse en cuenta: primero, las experiencias acumuladas de humillaciones a la dignidad humana que constituyeron una fuente de motivaciones morales para incorporar, a fines del siglo XVIII y sin precedentes históricos, la práctica de elaboración de constituciones. Segundo, la noción generadora de estatus del reconocimiento social a la dignidad de las personas que funciona como puente conceptual entre la idea de la moral del respeto igualitario para todos y la forma legal de los derechos humanos”.

La pobreza en los estados democráticos obliga a redimensionar la idea de democracia, ya no sólo entendida como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos existiendo alternativas reales y condiciones para seleccionar entre una u otra, siguiendo las ideas de Bobbio¹⁶⁷; sino también, en otra dimensión como propone Zambrano¹⁶⁸, con la idea de que la democracia pueda ser entendida señalando que es la sociedad en la cual no sólo es permitido, sino exigido, el ser persona, pues ser persona es lo propio de todo hombre previamente a su inclusión a una comunidad o clase, ¿Cómo es posible pretender denominarnos

¹⁶⁶ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 11.

¹⁶⁷ Al respecto puede verse Dieterlen, Paulette. “*Ensayos sobre justicia distributiva*”, Segunda Edición, México, Biblioteca Jurídica Contemporánea, Ediciones Fontamara, S.A., 2001, página 89.

¹⁶⁸ Zambrano, María. “*Persona y Democracia*”, *op. cit.*, páginas 169 a 179.

estados democráticos, cuando la injusticia, la dependencia, la libertad mediatizada, la persona denigrada, son la constante?

Recordemos, como lo hace Taylor, que si se recurre a la idea aristotélica del hombre como animal social y político, no es posible pensar en su realización fuera del contexto de la comunidad, por lo mismo, el hombre sólo puede constituirse como sujeto moral dentro de una comunidad en donde exista un lenguaje y un discurso moral, y que, los conceptos morales, políticos y jurídicos que usamos, como el de persona, de dignidad, de libertad, son logros históricos y culturales que necesitaron, y necesitan, para ser aceptados y practicados, de la existencia de instituciones estables y continuas¹⁶⁹. Pareciera que para poder considerar a la democracia como un bien social en sí, se requiere su evolución en un contexto de Estado Social y Democrático de Derecho.

Desde su origen la idea de estado social, que desarrolló entre otros Heller a quién se atribuye haber acuñado la noción del Estado Social de Derecho¹⁷⁰, noción que retomaremos más adelante, ya se aludía a la necesidad de contar con garantías de las condiciones mínimas de la homogeneidad social, la noción ha seguido evolucionando sobre todo al vincular el estado social con las reglas básicas de convivencia fundamentadas en la vida en democracia. Me parece que, para efectos de este trabajo, es rescatable la idea de

¹⁶⁹ Citado por Dieterlen, Paulette. *“Ensayos sobre justicia distributiva”*, op. cit., página 100.

¹⁷⁰ Ruipérez, apoyado en Garrarena Morales, nos recuerda que: interesa señalar que aunque la paternidad teórica de Heller sobre el Estado social es indiscutible, y así está unánimemente aceptado por la doctrina, dos años antes, Fernando de los Ríos había hablado ya de la necesidad de establecer las bases de un “constitucionalismo social”. Asimismo que el modelo de Estado Social tiene sus antecedentes remotos en la Revolución de París de 1848, que fuera teorizada por Louis Blanc en el que apareció por primera vez la expresión “Estado democrático y social”, y la obra de Lorenz Von Stein con la aprobación de la Constitución del Weimar en 1919. Ver Ruipérez, Javier. *“Estado Social versus “Aldea Global”*. En Anuario da Facultade de Dereito da Universidade de Coruña, Número 8, Santiago de Compostela, España, 2004, página 787.

homogeneidad social y su vinculación con las condiciones de pobreza existentes.

En la teoría en los estados sociales y democráticos de Derecho, todos los individuos gozamos de libertad, o de una mayor o menor libertad. Sin embargo, pienso que a nadie puede escapar el impacto que el ejercicio de nuestra libertad sufre, o se ve notoriamente amenazado, cuando observamos las condiciones de vulnerabilidad humana, de desigualdad manifiesta, de altruismo limitado y de escasez de recursos, que conforman el escenario de los estados pobres y de las comunidades sumergidas en esa condición. La pobreza se erige así en una barrera infranqueable para la libertad, no existe libertad para los individuos pobres.

El hombre en principio cuenta con su libertad, precisamente por su condición humana, pero no basta con saberlo o serlo esencialmente, sino que requiere de condiciones objetivas para posibilitar un ejercicio efectivo de la libertad, sólo se es libre ejerciendo la libertad. Esas condiciones objetivas pasan por muchos de los elementos materiales que establece el numeral 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Esta idea de libertad con condiciones objetivas para posibilitar su ejercicio hay que ligarla con lo expresado por Cisneros Farías¹⁷¹ que nos recuerda que:

“En el campo de lo jurídico, la libertad no puede ser eminentemente subjetiva. Al vivir en sociedad, el hombre no debe hacer con su voluntad lo que haría si se encontrara aislado. Es importante, a este respecto, tener presente que la correcta marcha de todo conglomerado humano ha de regirse por un principio de orden. Ciertamente el orden trae consigo la armonía, lo que a su vez se traduce en la sana convivencia entre los componentes humanos de toda sociedad.

¹⁷¹ Cisneros Farías, Germán, *op. cit.*, página 317.

De conformidad con lo anterior, puede concluirse que jurídicamente la libertad es la facultad que, a la luz de los intereses de la sociedad, tiene el individuo para realizar los fines que se ha propuesto, dentro de los límites impuestos por el orden jurídico y en aras de la persistencia de las relaciones armónicas entre los individuos que la integran”.

Resulta entonces indispensable unir el binomio dignidad humana-libertad si es que la construcción de un Estado constitucional de Derecho aparece en el horizonte de nuestra propia visión. Esto reitera la necesidad de que los operadores jurídicos contemplen a la pobreza como fenómeno jurídico para que al proponer ámbitos normativos y políticas públicas para su combate de manera efectiva se atienda al valor axiológico fundamental que implica la dignidad humana.

Pareciera que después de muchos años volvemos a retomar, como señala Simon, lo que expresara Pico Della Mirandola cuando contemplaba al hombre como un conjunto de posibilidades, entre las que éste podía escoger la dignidad. El hombre se fija así mismo sus metas. En virtud de su sentido común e inteligencia, afirma Jürgen Simon¹⁷², es capaz de determinar su voluntad, por ello, la dignidad que distingue al hombre es su dignidad.

El hombre, manifiesta Zambrano¹⁷³, está sometido en principio a la libertad. Su ejercicio depende de muchas condiciones, cuando no se tienen se sueña con serlo para poder cambiar un realidad propia. Pero el hombre también está sujeto a la necesidad, ella lo mide y lo cerca; le ofrece una resistencia permanente que lo obliga a la lucha, a la búsqueda y al trabajo, si la necesidad rebasa su capacidad de

¹⁷² Al respecto puede verse Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 67.

¹⁷³ Zambrano, María. “Persona y Democracia”, *op. cit.*, página 121.

subsistencia, pierde irremediablemente su libertad. También sugiere que la democracia, como régimen, ha de ser la expresión, la resultante, de una sociedad democrática. Sociedad que se irá logrando, añade, en la medida en que la mirada del hombre vaya adquiriendo una visión más justa de su propia realidad. Que mejor comienzo para una verdadera sociedad democrática en México, que reconocer nuestra realidad y enfocar nuestros esfuerzos a vencer de manera efectiva el flagelo de la pobreza.

2.3. RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LA DIGNIDAD HUMANA A PARTIR DEL DESARROLLO JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Una de las dimensiones para la comprensión del fenómeno de la pobreza, cuando menos esa es mi propuesta, puede ser revisada a la luz del valor jurídico de la dignidad humana. Justamente, el valor jurídico de la dignidad humana, puede centrarse en el análisis del impacto de lo jurídico para combatir la pobreza y sus efectos nocivos.

Para Torralba Roselló¹⁷⁴, no cabe duda de que la sacralización de la vida humana y la atribución de la dignidad intrínseca referida a todo ser humano supusieron una transformación profunda del Derecho Romano y la instauración de un orden moral y jurídico fundado en la idea de equidad, de dignidad y de fraternidad.

La obra de Santo Tomás de Aquino¹⁷⁵ coloca a la persona como centro del universo y como lugar de los valores morales, puede ser la concreción del significado que encierra la comprensión del hombre

¹⁷⁴ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 175.

¹⁷⁵ Al respecto puede verse Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, páginas 64 y 65.

como ser personal al ser utilizada como categoría moral para asumir la dimensión ética de la persona. Deja ver una gran sensibilidad hacia la dignidad humana, fundada en la condición de *imagen de Dios (Imago Dei)*. Así se afirma “el hombre se dice hecho a imagen de Dios, en cuanto significa “un ser intelectual, con libre albedrío y potestad propia”. Con ello la dignidad del ser humano no es algo que sólo se pueda deducir racionalmente, sino que está plenamente conforme con los contenidos de la fe.

Los estudiosos¹⁷⁶ del tema mencionan distintos sentidos de dignidad humana, y así se entiende que hay: dignidad ontológica (cualidad inseparablemente unida al ser mismo del hombre, siendo por tanto la misma para todos); la dignidad ética (el ser individual se realiza y se expresa así mismo en tanto que entiende, quiere y ama); y, la dignidad teológica (imagen de Dios a la que me he referido). Sin duda habrá que analizar un sentido de dignidad desde el conocimiento de lo jurídico.

Mucho se ha hablado de la presumida vaguedad del fundamento del concepto de dignidad humana, en opinión de Pelé¹⁷⁷, la filosofía moral y política actual nos introduce al concepto de dignidad mediante casos y discusiones sobre la indignidad de ciertas condiciones. Lo relevante, entonces es resolver cuáles son las acciones o medidas más importantes que lesionan la dignidad humana o determinar en particular que comportamientos lesionan la dignidad de otros, ello pone de manifiesto la aversión que tenemos los seres humanos hacia la degradación del valor de la persona y la necesidad de trazar unas pautas de comportamientos que respeten la

¹⁷⁶ Por todos pueden verse las referencias que se hacen de Adorno, Deschamps, Pascal, Verspieren, Parent, Gómez Pin, Cuyas, Rahner, Sádaba y otros en Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, páginas 84 a 95.

¹⁷⁷ Pelé, Antonio. “Una aproximación al concepto de dignidad humana”, *op. cit.*, página 9.

dignidad del otro, tendríamos que ser capaces de advertir cuando se desconoce, no se protege o lesiona la dignidad de una persona. La dignidad del hombre, agrega, deriva de su naturaleza humana pero dicha naturaleza se desvincula progresivamente de cualquier origen divino, se hace un elogio de las capacidades humanas pero deduciendo de las mismas la dignidad del hombre, se preserva el antropocentrismo al insistir en la singularidad humana, resultando que “el hombre es un fin en sí mismo y debe ser tratado como tal y no meramente como medio. Esta nueva formulación se plasmará en el ámbito jurídico con la aparición de los derechos humanos”.

La idea o concepto de dignidad humana es una institución que se ha desarrollado en el plano filosófico y religioso desde hace muchos años, su inclusión en el universo jurídico es mucho más reciente. Sin embargo independientemente del enfoque filosófico, religioso o jurídico, lo cierto que aún resulta confusa e indeterminada para efectos de hacer que en su respeto y consideración sea efectiva en la vida política de las comunidades, la puesta en práctica del principio de dignidad humana como eje rector de todos los derechos humanos y fundamentales, y la abolición legal de cualquier práctica de los órganos del Estado o de otros miembros de la comunidad, es aún una aspiración en muchos órdenes jurídicos. Ese camino de larga evolución con expectativas de realización, aún pasa por períodos que reflejan considerables retrocesos, por ejemplo para Torralba Roselló¹⁷⁸, Finkielkraut describe el siglo XX como el siglo de la inhumanidad o *de la pérdida de dignidad*. Por ello, agrega, “Se puede afirmar que, realmente, en el plano jurídico y educativo la idea de dignidad se ha hecho omnipresente, pero ello no se ha traducido, según nuestra percepción, en un respeto activo por la persona

¹⁷⁸ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 60.

humana”. No se puede afirmar que la asunción de la dignidad sea un hecho en el siglo XXI.

En sentido parecido, Nussbaum observa que:

“La tradición contiene algunos elementos poderosos e iluminadores que han sido descartados por los contractualistas modernos: en particular, la idea de los derechos y los deberes morales en el estado de naturaleza, y la idea de que todos los seres humanos deben reconocer y respetar el derecho de los demás a vivir vidas acordes con la dignidad humana”¹⁷⁹.

La propia autora considera que su enfoque “introduce la idea de un umbral para cada capacidad, por debajo del cual se considera que los ciudadanos no pueden funcionar de un modo auténticamente humano”¹⁸⁰. Me parece que ambas ideas pueden conjuntarse en una sola que sería que no puede haber un umbral por debajo del cual las personas puedan vivir acorde a la dignidad humana.

La consecución del respeto a la dignidad humana no puede verse afectada por la indiferencia o ineficacia institucional, o por la falta de involucramiento social derivada de la complejidad de su solución como en el caso de la pobreza. Desde luego se reconoce que la dignidad de la persona concebida como derecho o como concepto jurídico, es una idea que no siempre ha estado presente en la sociedad, muchas veces se le ha vinculado con conceptos políticos o morales¹⁸¹. La historia de la humanidad registra incluso expresiones

¹⁷⁹ Nussbaum, Martha C., *op. cit.*, página 68

¹⁸⁰ *Idem*, página 83.

¹⁸¹ Al respecto puede verse la Tesis Doctoral de Antonio Pelé, titulada “*Filosofía e Historia en el fundamento de la Dignidad Humana*”, que fuera dirigida por Francisco Javier Ansuástegui Roig, y defendida el 22 de septiembre de 2006 en la Universidad Carlos III de Madrid. En dicho trabajo encontramos un recorrido histórico-filosófico muy completo que revisa el planteamiento de las reflexiones que se han hecho sobre la idea de dignidad humana pasando por Platón, Aristóteles, Cicerón, Séneca, Bartolomé de Las Casas, Montaigne, Descartes, Pascal, Grocio, Pufendorf y desde luego Kant, entre otros. En el estudio no dejan de revisarse las ideas de dignidad como concesión de honores, el concepto de *Dignitas Hominis* de

de absoluta ignorancia sobre el concepto, e incluso, los efectos negativos ante su omisión se generalizaron en algunas sociedades como en el caso de la esclavitud, de las desigualdades de género y de la discriminación y segregación racial y religiosa, etc. Sin embargo pienso que la profundización en el estudio de los derechos humanos, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, ha puesto e impuesto, como uno de los tópicos de mayor relevancia en el mundo jurídico, la necesidad de referirnos a ella en todas sus significaciones jurídicas partiendo de la premisa de que esos sufrimientos no son un destino natural para el ser humano.

La perspectiva humanista del ser humano, donde su dignidad deriva principalmente del valor atribuido a su razón y autonomía, y donde el ser humano se emancipa de los roles sociales impuestos, se encuentra desarraigada de el trasfondo religioso de sus elementos constitutivos como razón, autonomía, sociabilidad, sensibilidad, etc. afirma Pelé¹⁸². También sostiene que con el concepto moderno de dignidad el valor del individuo yace únicamente en sus rasgos humanos independientemente de su posición social, origen o filiación; siguiendo a Sennett, en su análisis del respeto, refiere que la invocación de la dignidad como “valor universal” no da por sí misma ninguna pista acerca de la manera de practicar el respeto mutuo inclusivo, aunque considera que esas pautas podrían ser señaladas por los derechos humanos.

Para Pelé¹⁸³:

la Edad Media, la noción de *Imago Dei* del cristianismo, la defensa de los indígenas, la dignidad que proviene del pensamiento, la miseria del hombre, el humanismo en sus vertientes racionalista y voluntarista, la idea de voluntad buena, la razón como condición de la dignidad y la autonomía como expresión de la dignidad, Pasando por los reinos de libertad, igualdad y progreso mencionados por Kant.

¹⁸² Pelé, Antonio. “Una aproximación al concepto de dignidad humana”, *op. cit.*, página 11.

¹⁸³ *Ibidem.*

“Los fundamentos modernos de la dignidad pretenden justificar la dignidad humana únicamente en los rasgos humanos con el fin de justificar la idea de igual dignidad que es el fundamento del Estado de Derecho que considera a los individuos como ciudadanos con iguales derechos y deberes. Sin embargo, dichas fundamentaciones tienen poca relevancia práctica: en efecto, por un lado, dan por sentado y obvio que por su excelente naturaleza el ser humano tiene un valor absoluto y es merecedor de derechos; por otra parte, dicha obviedad choca con las numerosas situaciones actuales y pasadas donde individuos han visto degradada y vulnerada su dignidad”.

Una salida a estos problemas, añade, sería “concebir la dignidad humana como un concepto entre el ser y el deber ser”. Citando a Spaemann, establece que el concepto de dignidad humana no “indica de modo inmediato un derecho humano específico, sino que contiene la fundamentación de lo que puede ser considerado como derecho humano en general”. La concepción de dignidad de la persona es inviolable, sostiene Pelé, y establece una idea que permite diferenciarla de la noción de derecho humano, por eso reitera, “se encuentra el doble sentido de la formulación lo que es un indicio de que el concepto de dignidad humana está asentado en un ámbito precedido por el dualismo del ser y el deber ser”.

Por otro lado también sostiene¹⁸⁴ que:

“El concepto moderno de dignidad humana no niega la existencia de desigualdades entre los individuos. Lo que sí niega es que esas desigualdades naturales y sociales sean la justificación de un tratamiento desigual por parte de las instituciones o un trato degradante entre los individuos”.

Por otro lado, de manera relevante para esta investigación, y siguiendo a Taylor, afirma que la comprensión moderna de respeto considera “la importancia que damos al hecho de evitar el sufrimiento,

¹⁸⁴ *Idem*, página 12.

cuestión que parece distintiva de las civilizaciones avanzadas, y que la noción de que se debe reducir el sufrimiento al mínimo es parte integral de lo que hoy significa respeto”, y como afirma Sennett: “el acto de respetar el dolor ajeno es lo que confiere a los seres humanos una dignidad secular cuyo peso específico es afín al respeto de lo divino en las sociedades más tradicionales”.

Con todo ello, finaliza Pelé¹⁸⁵:

“No se trata de fundamentar una idea de la dignidad en la naturaleza precaria del hombre, sino de entender cómo y cuando surge el discurso de la dignidad en los campos filosóficos y jurídicos. Es precisamente cuando un individuo, un colectivo e incluso la especie humana están en una situación vulnerable que el argumento “dignidad” aparece para remediar esta situación”.

Sin duda, las situaciones actuales en torno de las cuales ha aparecido el tema de la dignidad humana evocan situaciones de sufrimiento por parte del sujeto implicado, así como la idea de establecer el derecho a unas condiciones mínimas de existencia. De este modo, afirma.

“La filosofía moral y política han tenido el interés en defender un concepto “restringido” de dignidad, de donde derivarían las *condiciones mínimas* morales de una convivencia humana (según palabras de Hoerster), condición sobre la que abunda Dworkin cuando propone un concepto limitado de la dignidad como “(...) derecho a no sufrir la *indignidad*, a no ser tratado de manera que en sus culturas o comunidades se entiende como una muestra de carencia de respeto”.

Sobre esta idea de indignidad también conviene que recordemos a Adorno quien ha establecido¹⁸⁶ que:

¹⁸⁵ *Ídem*, página 13

“Es lo opuesto a la dignidad y se identifica con la instrumentalización, la tortura, la privación de la libertad, la vulneración de la intimidad, la cosificación, la injusticia, la explotación mecánica de los seres humanos, la crueldad, la guerra, el hambre. La humillación o la vejación. Todos estos *facta* de la vida son indignantes o pueden situarse bajo la expresión de *indignidad*”.

El impacto de la pobreza en la dignidad humana y la comprensión efectiva de éste concepto se convierten entonces en factores clave para identificar la perspectiva jurídica adecuada que propicie el abordaje del tema desde su dimensión jurídica. La gravedad y sentido de urgencia que los operadores jurídicos debieran encontrar en los efectos que se producen con la pobreza en la dignidad humana, nos recuerdan lo expresado por Federico Mayor Zaragoza desde la UNESCO quien sostuvo que: “Los países más poderosos y prósperos han abdicado de los principios democráticos (justicia, libertad, igualdad, solidaridad) a favor de las leyes del mercado”. Por su parte Harold Pinter señala que, “sin una firme determinación para definir la auténtica verdad de nuestras vidas y nuestras sociedades, no tenemos esperanza de restituir lo que casi se nos ha perdido: la dignidad como personas”¹⁸⁷.

Podemos retomar también la definición de pobreza desarrollada por Amartya Sen que ya hemos comentado, recordemos que sugiere que el enfoque de capacidad con relación a la pobreza, representa un puente conceptual entre las reflexiones sobre la pobreza y los derechos humanos, y que ese enfoque abarca: la

¹⁸⁶ Citado por Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 55.

¹⁸⁷ Al respecto pueden verse las referencias que sobre ambos personajes hace Sobrino en Sobrino, Jon. “Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”, *op. cit.*, página 74.

concesión de poder a los pobres y la participación de ellos en las propuestas de soluciones; el reconocimiento del marco de los derechos humanos nacionales e internacionales; la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos frente al fenómeno; la no discriminación entre personas, grupos o clases sociales; la igualdad de todos los miembros de la comunidad; y la realización progresiva del desarrollo comunitario¹⁸⁸. El puente conceptual propuesto por Sen permite redireccionar el sentido de defensa de los derechos humanos con un enfoque especial hacia la superación de la pobreza, haciendo participar a los pobres en la toma de decisiones que les afecten, poniendo a consideración de toda la comunidad la adopción plena del marco internacional de derechos humanos, haciendo que ciudadanos y estado asuman conscientemente sus responsabilidades en el tema, todo ello en vista al desarrollo comunitario.

En conjunción con lo expuesto, y asumiendo este puente conceptual entre pobreza y derechos humanos, es relevante también atender a lo expresado por Otero Parga¹⁸⁹ quién señala que

“El estudio de la dignidad se manifiesta en nuestros días, a mi juicio, como un elemento necesario para la creación y aplicación del derecho, si lo que buscamos es, como parece imprescindible, un derecho hábil para cumplir con la función de servir al ser humano, estableciendo un orden social justo”.

Como podemos observar ya sea que tomemos como referente el marco internacional de derechos humanos o la creación u aplicación del Derecho, el vínculo jurídico entre pobreza y dignidad

¹⁸⁸ Narayan, Deepa en colaboración con R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher y S. Koch-Schulte, “*Voices of the Poor. Volume 1 – Can Anyone Hear Us?*”, op. cit.,, página 230.

¹⁸⁹ Otero Parga, Milagros. “*Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales*”, México, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, 2006, página 19.

humana parece formar parte de una reflexión indispensable si se pretende establecer un orden social justo.

La dignidad humana contiene un significado especial en el mundo jurídico, ya que puede ser considerada como valor, en cuya salvaguarda concurren principios jurídicos y derechos, o exclusivamente como principio, e incluso como propiamente un derecho. Por su relación directa con la pobreza conviene detenernos para comprender como ha sido concebida y como debe entenderse el Estado Constitucional de Derecho.

Conviene ahora asumir las consecuencias de considerar a la dignidad humana como un factor especialmente relevante para el combate a la pobreza y para ello propongo sumarnos a lo expresado por Peralta al referirse al ordenamiento constitucional español, pero que en mi opinión puede ser asumido para otros ordenamientos como el nuestro, el autor señala:

“Estamos, entonces, ante un valor-síntesis, la dignidad humana, que fundamenta el sistema axiológico constitucional, en una íntima relación con los valores superiores del artículo 1.1 de la Constitución española, como la libertad, la igualdad, la justicia, que aparecen como el camino axiológico que conduce a la posibilidad de hacer efectivo el fin último, fundamentador y legitimador de todo el orden jurídico-político estructurado por su ley superior”¹⁹⁰.

Justamente tomando como referencia ese valor-síntesis como camino axiológico es en el que debemos establecer y centrar la idea de vida digna y mínimo vital que, como se verá más adelante, acompaña a nuestro propio ordenamiento constitucional.

¹⁹⁰ Citado por Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, *op. cit.*, página 65. Ver Nota 79.

Aunque pudiéramos pensar que resulta evidente la vinculación entre la dignidad de las personas, los derechos fundamentales y el combate a la pobreza, lo cierto es que en México no se encuentran referencias a esa relación, quizá por lo notorio que pudiera resultar el hablar de la vinculación de todos los derechos humanos, o específicamente cuando se analizaba en antiguo sistema de garantías individuales, con la dignidad de la persona. Muchos derechos humanos se vinculan con la noción que se tenga de dignidad humana como lo son los casos de: la no discriminación motivada por el origen étnico o nacional, de género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, o el estado civil, a que se refiere nuestro artículo primero constitucional; o el respeto a la dignidad e integridad de las mujeres al aplicar sus propios sistemas normativos los pueblos y comunidades indígenas, en los términos del artículo segundo del ordenamiento constitucional; o para la eliminación de cualquier práctica discriminatoria con respecto a los integrantes de esos pueblos y comunidades indígenas, según el apartado B de ese mismo ordenamiento; o a la igualdad formal del varón y la mujer, el derecho al disfrute de una vivienda digna o el respeto a la dignidad de la niñez, como lo establece el artículo cuarto de nuestra Norma Suprema.

También es evidente que para muchos la idea de dignidad está asociada a los honores y títulos que se les otorgan a diversas personas en razón de sus cargos públicos o por pertenecer a determinadas familias, como en el caso de los presidentes de una república o de la nobleza. Torralba Roselló¹⁹¹ nos recuerda como Kant reconoce que la noción común de dignidad se refiere a un *status* honorable, que otro debe reconocer y que impone ciertas actitudes y

¹⁹¹ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y Jhon Harris”, *op. cit.*, página 69.

un comportamiento adecuado hacia las personas que gozan de ese estado.

También con respecto a esta idea Habermas¹⁹² recuerda que en las sociedades organizadas jerárquicamente se alude a un concepto concreto de dignidad o de “honor social”, dirigido a la nobleza, profesiones y aún, señala, del espíritu corporativo de las universidades. Por su parte Simon¹⁹³ refiere que la dignidad “era dentro de la sociedad el distintivo de la posición social, en virtud de la cual unos individuos poseían más dignidad que otros. Por otro lado, la dignidad era la distinción de cada ser humano con respecto a las criaturas no humanas”. Ese valor o concepto nos refiere a cargos, puestos de mando o responsabilidades, que distinguen a ciertas personas con respecto a otras que no ocupan esas posiciones jerárquicas o esa consideración recibida por el origen de su cuna. Obviamente cuando hablo de dignidad del hombre o dignidad de las personas no estoy aludiendo a ninguna de estas concepciones.

Por otra parte, independientemente de la fórmula en que se presente esa relación especial, entre los derechos humanos y la dignidad de la persona, resulta poco claro el tratamiento que estas interconexiones brindan a los casos de la necesaria atención en situaciones de extrema necesidad. De ahí que considere sumamente útil establecer un marco de referencia apropiado para clarificar el vínculo entre los derechos humanos y sus garantías con la superación de la pobreza, buscando reducir las posibilidades de confusión y dificultad del encuadramiento jurídico de esa relación.

¹⁹² Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 14.

¹⁹³ Citado en Torralba Roselló, Francesc. “*¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris*”, *op. cit.*, páginas 61 y 62.

En las diversas relaciones jurídicas sería difícil no tomar en consideración la importancia que reviste el derecho que tienen todas las personas a recibir un trato digno y a no ser utilizados con fines instrumentales, pero conviene también, destacar las obligaciones, que se nos imponen a todos, de tratar con la dignidad que merecen a todas aquellas personas con las que interactuamos.

Una primera idea sobre la noción de dignidad humana nos refiere a que “viene a designar las capacidades de decidir y de obrar por sí mismo, lo que podemos llamar autonomía e independencia, y la calidad de imagen que se ofrece de sí a los demás”¹⁹⁴. Esta idea desde la perspectiva del individuo, en mi opinión, debe completarse con la visión que la comunidad debe construir sobre cómo entiende la dignidad de las personas que la integran, para pasar de una visión desde la moral o la ética, a un concepto plenamente juridificado e integrado en un sistema jurídico concreto, para convertirse en un principio jurídico troncal de una sociedad democrática y pluralista que impulse la constitucionalidad y el enfoque social de sus órganos públicos.

La idea de que la dignidad de las personas es un tema que ha transitado de lo personal a lo comunitario puede ser representada en lo expresado por Adorno, que es citado por Torralba Reselló¹⁹⁵, quien establece que

“En efecto, el principio de dignidad es comúnmente aceptado como la base de la democracia y su razonabilidad permanece indiscutida a nivel jurídico y político. La inmensa mayoría de las personas consideran como un dato empírico, que no requiere ser demostrado, que todo individuo es titular de los derechos fundamentales por su sola pertenencia a la humanidad, sin que ningún requisito adicional sea exigible”.

¹⁹⁴ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana?, Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 51.

¹⁹⁵ *Idem*, página 53

A lo que el propio Torralba agrega:

“Es verdad que la expresión dignidad es muy empleada en contextos y textos jurídicos y políticos, también es cierto que constituye uno de los valores fundamentales o principios éticos de la democracia tal y como es concebida en la actualidad, pero no está claro que esta institución constituya una actitud estándar y compartida”.

Sobre la dignidad humana se ha dicho que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida, o que incorpora el derecho para que cada cual elabore y haga presente su propia imagen de hombre, o que es algo real que debe ser realizado, algo indisoluble de la naturaleza del hombre a lo cual éste tiene derecho, para otros es un presupuesto lógico del deber. Conviene, para los efectos de estas notas acercarnos a esas diferentes concepciones.

La idea de los derechos humanos basada en las nociones de dignidad del ser humano y de limitación al poder del Estado, es una concepción que se encuentra presente, aunque con diferentes manifestaciones, prácticamente a lo largo de toda la historia.

La lucha por el reconocimiento de la dignidad de las personas es una constante del devenir histórico, desde el tímido reconocimiento de los derechos de los indios en la época de la Conquista, hasta la moderna plasmación de los derechos del hombre y del ciudadano tras la Revolución Francesa. El precedente moderno más importante del establecimiento de la dignidad humana lo encontramos en el mismo Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en la Conferencia de San Francisco desarrollada en 1945, cuando las naciones participantes “reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la

igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. Además de que, en la parte final del propio Preámbulo, los pueblos de las naciones unidas se declaran resueltos “a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”¹⁹⁶.

En Habermas podemos leer que la Constitución de la República de Weimar de 1919, pionera en su opinión en la implementación de los derechos sociales fundamentales, sirve para ejemplificar como la intuición subyacente de la humillación y labra su camino, antes que nada, en la conciencia de los individuos maltratados y, después, en los textos legales donde encuentra su articulación y elaboración conceptual, señalando como el artículo 151, de dicho ordenamiento, habla de “alcanzar una vida digna para todas las personas”. Así, señala:

“El concepto de dignidad humana se esconde tras el uso de una expresión coloquial, pero ya en 1944 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) emplea la retórica de la dignidad humana en el mismo contexto sin calificativo alguno. Es más, apenas unos años después, el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aboga también por garantías para los derechos económicos, sociales y culturales, de tal forma que todo individuo pueda vivir en las condiciones que son “indispensables para su dignidad y libre desarrollo de su personalidad”. Desde entonces solemos hablar de las “generaciones” sucesivas de los derechos humanos”¹⁹⁷.

La idea de la dignidad humana aparece como un tema de gran relevancia especialmente para los filósofos del Derecho, de las distintas maneras de entenderla han surgido posiciones que al

¹⁹⁶ Oraá, Jaime y Gómez Isa, Felipe. “*La Declaración Universal de Derechos Humanos*”. Bilbao, Publicaciones de la Universidad de Deusto, 2008, páginas 17 a 35.

¹⁹⁷ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 8.

parecer discrepan radicalmente. Serna¹⁹⁸, se ha ocupado de analizar las corrientes que observa en su estudio un enfoque sustancial con respecto a la dignidad humana y las clasifica en dos grandes grupos: por un lado las que denomina *minimalistas*, que en general tienden a limitar o minimizar su significado y efectos; y, por el otro, las llamadas *metajurídicas*, distinguiendo entre ellas la que denomina “*teoría de la dote*”, en la que reúne a los que ven en la dignidad humana una concesión de Dios hacia el hombre, y los agrupados en la “*teoría de la prestación*” donde el principio es producto de la conducta humana, de tal modo que el hombre gana su dignidad en cuánto determina autónomamente su comportamiento.

La posturas que se agrupan en las diferente teorías mencionadas, estudiadas y propuestas por Serna, son un reflejo más de la constante aparición de la idea de dignidad humana en el mundo jurídico, aparición que se ha acentuado de manera notable a partir de la Segunda Guerra Mundial, de su inclusión en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las afirmaciones sobre su inviolabilidad en las constituciones alemanas promulgadas inmediatamente después de la gran conflagración. Estas menciones vienen a reafirmar lo que ocurre en la actualidad en que vemos que la dignidad humana ostenta un lugar prominente en el discurso de los derechos humanos y en la toma de decisiones judiciales.

Independientemente de la postura que asumamos con respecto a las mencionadas clasificaciones u otras, lo cierto es que en el derecho moderno, posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha sido impactado por una profunda transformación con la aparición e inclusión en diversos instrumentos jurídicos del más alto nivel, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las

¹⁹⁸ Serna, Pedro. “*La Interpretación Constitucional del Principio de Dignidad de la Persona en el Derecho Alemán*”. AA.VV., “*Interpretación Constitucional*”. Tomo II, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2005, páginas 1090 a 1096,

constituciones de diversos estados, de los derechos fundamentales y en particular del principio, valor y derecho de la dignidad humana que incluso ha adquirido un papel protagónico tanto para la jurisdicción internacional, como las jurisdicciones nacionales.

No parece haber duda cuando expresamos que la idea de dignidad humana es referida en el sentido de que el respeto a la dignidad de todo ser humano prohíbe al Estado tratar a una persona como un medio para alcanzar un fin, simplemente como objeto, este podría ser, en términos generales, el sentido negativo o limitativo. En cambio, cuando la dignidad humana es un referente obligado para las acciones positivas del Estado, es decir en un sentido afirmativo, pareciera haber bastantes más cuestionamientos. Como pretendo explicar más adelante, las obligaciones que derivan para que los órganos públicos asuman directamente acciones que posibiliten el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, en mi opinión, se basan en considerar como más relevante este último sentido, por lo que considero indispensable acercarnos más al concepto en cuestión.

El primer dato relevante resulta de la incorporación de la noción de dignidad de la persona o dignidad humana en el propio texto constitucional, estableciéndolo entonces al más alto nivel de un sistema normativo y como guía de acción o referente para el funcionamiento de los órganos del Estado y de la sociedad misma. A continuación haré brevemente mención a algunos ordenamientos constitucionales que ya han incorporado la noción de dignidad humana a la que me he referido.

Los diferentes sistemas jurídicos se han ocupado de identificar y reconocer constitucionalmente la dignidad de la persona, veamos por ejemplo como la Constitución de la República Italiana de 1947, establece en su artículo 2 que:

“La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya sea como individuo ya sea en las formaciones sociales donde desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social”,

y en su artículo 3 señala que:

“Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas o condiciones personales y sociales. Es misión de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

La Constitución de la República portuguesa de 1976, en su artículo primero se refiere a la dignidad de la siguiente manera: “Portugal es una República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular empeñada en la transformación en una sociedad libre, justa y solidaria”.

Particularmente en tiempos recientes otros ordenamientos constitucionales también se han ocupado del tema, así encontramos que la Constitución de la Federación Rusa de diciembre de 1993, establece en su numeral 21, inciso 1: “La dignidad de la persona es protegida por el Estado. Nada puede servir de fundamento para su menoscabo”.

En el caso de la Constitución del Principado de Andorra se puede aludir al artículo 4 de la Constitución de 1993, que establece:

“La Constitución reconoce que la dignidad humana es intangible y, en consecuencia, se garantizan los derechos

inviolables e imprescriptibles de la persona, los cuales constituyen el fundamento del orden público, la paz social y la justicia”.

Como vemos las referencias a la dignidad de las personas ocupan un lugar muy destacado en los ordenamientos constitucionales y es un punto en común de las sociedades democráticas, ya sea como principio supremo en la propia Constitución o valor jurídico superior del orden constitucional, ya que figura entre los principios básicos del Estado Constitucional que dominan todos los preceptos de la Constitución y del sistema normativo que de ella se desprende.

Al reflexionar sobre estos ordenamientos, Alegre Martínez¹⁹⁹ señala que aparecen, en cierto modo disociado, dos postulados: el reconocimiento y garantía de los derechos inviolables – significativamente unidos al reconocimiento de deberes inderogables– y la dignidad social, reconocida solamente a los ciudadanos, y vinculada al principio de igualdad.

En el análisis de las diferentes opiniones y posturas que se tienen sobre la dignidad humana, nos detendremos principalmente a revisar la doctrina española y la alemana que presentan una importante y nutrida exposición sobre el tema.

2.3.1. Revisión de algunas posiciones en la doctrina española

En el análisis de la doctrina española veremos esa conexión interna, a la que me he referido ya, entre las nociones morales y

¹⁹⁹ Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, op. cit., página 35.

jurídicas de dignidad de la persona, libertad, igualdad y derechos humanos, y como se vinculan con la idea de que el hombre no debe ser tratado como un objeto y con necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

El artículo 10 de la Constitución española de 1978 establece que²⁰⁰:

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

A partir de dicho postulado los doctrinarios españoles han reflexionado sobre el sentido, alcance y fuerza vinculante del ordenamiento constitucional, a continuación daré cuenta de algunos de los principales argumentos esgrimidos en torno a la idea de dignidad de la persona en la norma fundamental.

En opinión de Alegre Martínez, el precepto transcrito:

“Que abre el Título primero del Texto constitucional (“De los derechos y deberes fundamentales”), supone el reconocimiento de un status especial de la persona, que se sitúa por encima de los demás seres en virtud de su racionalidad, que a su vez determina su sociabilidad, libertad, responsabilidad y dimensión trascendente”²⁰¹,

²⁰⁰ Ver *Constitución Española en Leyes Políticas* Edición preparada por Francesc de Carreras y Juan Carlos Gavara de Cara, Colección de Códigos Básicos, Décima Edición, Navarra, Thomson Aranzadi, 2005, página 26.

²⁰¹ Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, *op. cit.*, página 17.

Esta idea le permiten afirmar la posición central y el carácter fundamental y fundamentador de la dignidad de la persona en el ordenamiento jurídico español²⁰².

El propio autor²⁰³ establece que los contenidos del artículo 10.1 de la Constitución española suponen la positivación de unos postulados que, como primera aproximación, pueden ser clasificados de “principios básicos” o “principios fundamentales” del orden jurídico político configurado por ese ordenamiento.

Un primer supuesto a analizar, en este caso proponiendo una importante interconexión entre igualdad, necesidades básicas y libertad para realizar un plan de vida propio, lo proporciona Liborio Hierro²⁰⁴, quién propone, para efectos argumentativos, lo siguiente:

“Nuestro ideal de igualdad es la igualdad entre todos los seres humanos en los recursos adecuados para satisfacer las necesidades básicas de forma que permitan a todos y cada uno desarrollar de manera equiparablemente autónoma y libre su propio plan de vida”,

Agrega que esto incluiría condiciones mínimas y relativamente equiparables de alimentación, salud, vivienda, educación, etc. Nosotros propondríamos incluir todo esto en el concepto de vida digna

²⁰² *Idem*, página 42.

²⁰³ *Idem*, página 40. En la Nota 29 en dicha página el autor apoya sus reflexiones en las afirmaciones de Parejo quien afirma que en este precepto se condensa la filosofía y los criterios axiológicos a que responde el ordenamiento constitucional y que sustentan el orden dogmático constitucional. En González Pérez para quién la dignidad de la persona supone la consagración de la persona y su dignidad como principio rector del Ordenamiento jurídico español. Mientras que para Sánchez Agesta tal disposición tiene el valor de un principio fundamental en cuanto define el contenido del Estado de Derecho; para Fernández Segado el reconocimiento de la persona y su dignidad son el principio rector supremo del ordenamiento jurídico; y, para Esteban y González-Trevijano la dignidad es un presupuesto ontológico del régimen constitucional.

²⁰⁴ Hierro, Liborio. “*Estado de Derecho, Problemas Actuales*”, *op. cit.*, página 111.

y en el deber de los entes públicos y de las personas de proponer la igualdad de oportunidades para alcanzarla.

Por su parte, recordando los orígenes romanos de nuestras instituciones, Otero Parga²⁰⁵ expone que

“Uno de los autores más habitualmente utilizados para ilustrar la relación entre dignidad y libertad fue Kant. Siguiendo a Ulpiano en la división que hace de las obligaciones jurídicas establece, sé honesto. La honestidad jurídica (*honestas iurídica*) consiste en afirmar nuestro propio valor como hombre en nuestras relaciones con los demás, una obligación que se formula con la siguiente proposición: no te conviertas en medio para los demás, sino sé para ellos, a la vez fin. Esta última frase es muy significativa y determina claramente, aún sin mencionarlo, el concepto de dignidad. El ser humano que no se respete se convertirá en un medio y nunca en un fin en sí mismo. No existe forma alguna de contravenir en mayor grado la propia naturaleza humana”.

Se afirma entonces la idea de no aceptar la utilización del hombre como un medio para lograr alcanzar un determinado fin, que puede ser referencia de no permitir la manipulación, pero también se centra la idea de dignidad cuando toda actividad humana debería considerar en su acción los impactos que tiene con respecto a los hombres mismos, siendo este el fin de toda actividad, cuando se obra de esta manera se puede decir que el hombre está siendo honesto consigo mismo y afirmando su propio valor.

El respeto a la persona, señala la autora²⁰⁶, se produce en un doble ámbito: el externo y el interno; a su vez, en el ámbito externo encontramos dos aspectos, por un lado el que considera igual a todas y cada una de las personas, es decir, el que nos iguala a todos, y, por el otro, aquel que distingue a unos de otros. Los poderes públicos,

²⁰⁵ Otero Parga, Milagros, “*Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales*”, *op. cit.*, página 44.

²⁰⁶ *Idem*, páginas 22 y 23.

establece, deben tratar al ser humano, con independencia de su actuación personal más o menos merecedora de ello desde el punto de vista ético, como un ser humano, y por lo tanto sujeto de derechos y obligaciones. Todos los individuos tienen, por el hecho de serlo, igual dignidad en cuanto sujetos de derechos, o lo que es lo mismo, ningún ser humano puede ser tratado por los poderes públicos de forma que no se respete su calidad de individuo. Desde otro punto de vista, añade, el externo es necesario que exista un trato distinto que diferencie a los seres humanos en función de aquellas desigualdades existentes.

La dignidad, agrega, es un valor que, al menos, en su versión última y más acabada, debe crearse como consecuencia de las acciones positivas de los seres humanos libremente adoptadas y responsablemente asumidas, reiterando, como señala Bloch²⁰⁷, que el ser humano que no puede decidir no es libre. Si no es libre no es responsable por la conducta realizada pues no puede evitar su realización. Estos ingredientes imposibilitan absolutamente la idea de dignidad humana ya que identifican al individuo con los seres irracionales a los que se puede obligar a la realización de una conducta.

Por otra parte, y apoyándose en Marín Castán, Otero Parga²⁰⁸ nos propone que la dignidad en su ámbito singular se asienta sobre tres postulados: 1) El hombre o ser humano como valor límite de toda organización política y social; 2) El reconocimiento de que la libertad y racionalidad son valores constitutivos y rasgos identificadores de la persona humana; y 3) La aceptación de que todos los hombres son

²⁰⁷ Citado en nota a pié de página por Otero Parga, Milagros. *“Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales”*, México, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, 2006, *op. cit.*, página 23.

²⁰⁸ *Idem*, página 29.

básica y esencialmente iguales en cuanto tenencia y disfrute de la dignidad, la racionalidad y la libertad.

El contenido negativo es como un límite a la actuación de los poderes, establece la prohibición de producción de cualquier tipo de normas o actuaciones que tengan una finalidad o contenido degradante o envilecedor por tratar al individuo como objeto en vez de cómo sujeto de derechos. En su segunda acepción se vincula la dignidad con la libertad. Sólo el ser humano puede ser libre porque solo él tiene capacidad de elegir y hacerse responsable del resultado de tal elección. En relación a esto último surge la forma alternativa de enfocar el concepto de dignidad, en su efecto positivo, entendiéndola como un deber jurídico por parte de los poderes públicos de protección de ese derecho a fin de propiciar el desarrollo integral de la persona²⁰⁹.

Otero Parga²¹⁰ apoya sus reflexiones en la Sentencia del Tribunal Constitucional español 120/1990 que sostiene que “la dignidad de la persona consiste en el derecho de toda persona a un trato que no contradiga su condición de racional igual y libre, capaz de determinar su conducta en relación consigo mismo y con su entorno” y en la idea expuesta por López Moreno sobre que “la dignidad de la persona es, en definitiva, norma de comportamiento y título de lo debido que tiene su fundamento y su origen en la naturaleza humana y por ello es objetiva: es una dimensión objetiva que se funda en lo ontológico del hombre”. En este orden de ideas como derecho inherente al ser humano, debe ser positivado por parte del estado a fin de evitar el abuso de los poderes. Este derecho responde a la condición del ser humano como ser libre, igual y racional, e implica, por parte de los poderes del Estado, un trato en relación con el

²⁰⁹ *Idem*, página 30.

²¹⁰ *Idem*, páginas 32 y 33.

individuo y en todas las esferas de su vida social, de acuerdo con su condición de ser superior frente al resto de los seres creados.

Aunque pudiera parecer claro el significado de la dignidad de la persona como un derecho fundamental, hay autores como Gutiérrez que sostiene que la dignidad de la persona, junto con otros principios de diverso sentido, queda remitida por el artículo 10.1 de la Constitución Española al orden público y a la paz social, que deben ser interpretados a la luz del Título Preliminar de la propia Constitución española, con ello, en su opinión, “en absoluto otorga primacía a la dignidad de la persona sobre las exigencias objetivas del orden de la comunidad”²¹¹, y concluye que “uno de los pocos datos seguros que parecen desprenderse de la Constitución española es que no reconoce a la dignidad de la persona como derecho fundamental”²¹², el Tribunal Constitucional, afirma, se ha limitado a vincular a ella un derecho fundamental, sin detraer consecuencias particulares y sólo contribuyendo a delimitar el ámbito de protección de ciertos derechos, “Desplazando, la garantía constitucional de los derechos fundamentales, desde el hombre como *sujeto* hacia el *titular* de posiciones jurídicas singulares”²¹³.

La concepción kantiana no impone operar, nos señala Gutiérrez²¹⁴:

“Con una concepción idealizada del hombre como ser racional, de modo que los casos concretos de violaciones de la dignidad deberían ser tratados no a partir de la concreta dignidad del individuo afectado, sino de consideraciones generales sobre las capacidades potenciales del hombre y sobre la especie. Pero en ningún caso puede ser definida la dignidad humana a

²¹¹ Gutiérrez G., Ignacio, “*Dignidad de la persona y derechos fundamentales*”, *op cit.*, página 22.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Idem*, página 24.

²¹⁴ *Idem*, página 31.

partir de cualidades o capacidades intelectuales, morales o emocionales del individuo relativamente mesurables (razón, voluntad, autonomía y responsabilidad, conciencia de sí o cualesquiera otra”).

Gutiérrez²¹⁵, también sostiene que en España no han faltado intentos de interpretar los derechos fundamentales desde una perspectiva sistemática. Pero la dignidad de la persona, reducida por lo común a un principio retórico de legitimación del ordenamiento, apenas ha desempeñado en la teoría de los derechos fundamentales un papel significativo.

En una posición contraria Alegre Martínez²¹⁶ señala que el reconocimiento de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (conforme al artículo 10.1 de la Constitución Española) supone la plasmación en dicha Norma Fundamental de un concepto cuya formulación lleva consigo una gran dosis de relatividad, y supera los límites del ámbito jurídico. La dignidad, señala, en efecto forma parte esencial de la persona, y por lo tanto, es previa al derecho, si bien *no necesita reconocimiento jurídico para existir*, ese reconocimiento será requisito indispensable para la legitimidad del orden jurídico, las *manifestaciones concretas* de ese requisito se proyectan sobre todo el orden jurídico a lo largo de su articulado, en este sentido, el reconocimiento constitucional de la dignidad humana supone un *límite* en el ejercicio de los derechos propios, y un *deber genérico* de respeto de los derechos propios y ajenos dando pie además a la necesidad de estudiar el *alcance jurídico normativo* de dicho reconocimiento y de las *garantías jurídicas* de que se halla revestida la dignidad humana en la Norma Fundamental española.

²¹⁵ *Idem*, página 21.

²¹⁶ Alegre Martínez, Miguel Ángel. “La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”, *op. cit.*, página 14.

De otra parte, resulta importante recuperar las características (condiciones, presupuestos o postulados) que Alegre Martínez²¹⁷ señala para definir la dignidad de la persona estableciendo que: todo hombre participa por igual de la dignidad humana; la persona conserva su dignidad desde el comienzo hasta el fin de su vida e incluso hasta después de su muerte; la dignidad está relacionada con la idea de personalidad. Como consecuencia de lo anterior, nadie puede atentar contra la personalidad vulnerando los derechos inviolables inherentes a la misma.

Con los datos expuestos Alegre Martínez²¹⁸ concluye que no existe ni puede existir dignidad humana sin libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, además esos valores serían indignos si no redundasen a favor de la dignidad del ser humano. Intenta su aproximación al concepto jurídico de dignidad humana, definiéndola como

“La característica propia e inseparable de toda persona en virtud de su racionalidad – independientemente del momento y por encima de las circunstancias en que se desenvuelva su vida – que se materializa en la realización, desarrollo y perfección de la propia personalidad a través del ejercicio de los derechos inviolables e irrenunciables que le son inherentes”.

Lo anterior sin dejar de mencionar que, según establece el mismo autor²¹⁹, Esteban y González-Trevijano en su Curso de Derecho Constitucional señalan que la doctrina jurídico-constitucional no ha llegado todavía a establecer un concepto satisfactorio de tal expresión (la dignidad de la persona en sí misma), siendo paradójico

²¹⁷ *Idem*, páginas 27 y 28.

²¹⁸ *Idem*, página 29.

²¹⁹ *Idem*, página 26.

que si no resulta posible determinar en qué consiste ésta, si es posible fijar, por el contrario, cuándo se vulnera su contenido.

Ignacio Gutiérrez en su estudio sobre la dignidad de la persona en la Constitución Española²²⁰ hace un importante análisis de la doctrina española sobre este concepto, a continuación referiremos algunos de los principales puntos de discusión por el referidos.

Siguiendo a Freixes Sanjuán, Gutiérrez²²¹ nos introduce a la idea de que la categorización dogmática de los derechos fundamentales y el sistema de garantías constitucionales son cuestiones absolutamente diferentes, también alude a Pérez Luño con el concepto de unidad de sentido del sistema constitucional de derechos fundamentales, para sostener que el derecho unitario de libertad se corresponde, objetivamente, con la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico y que la libertad individual se fundamenta en la afirmación de la dignidad de la persona como valor más importante de la Constitución española según refiere el artículo 1.1 de tal ordenamiento.

En cuanto al contenido de la dignidad humana, aunque sostiene que los apuntes elaborados no permiten convertir la dignidad de la persona en referencia central del sistema español de derechos fundamentales, cita a Chueca²²² que entiende que, la dignidad de la persona, incluye la igualdad, la protección de la identidad y la integridad física y moral, y, con respecto al estado social y democrático de derecho español, la garantía del mínimo vital de subsistencia.

Señala, siguiendo la idea de la dignidad como valor, que la doctrina ha preferido recrearse en el aspecto simbólico del término, en

²²⁰ Gutiérrez G., Ignacio, *“Dignidad de la persona y derechos fundamentales”*, *op cit.*, páginas 73 a 142.

²²¹ *Idem*, páginas 73 y 74

²²² *Idem*, página 74.

la función legitimadora que cumple su mera presencia en la Constitución. Añade que cabe condensarla en la inserción de la dignidad de la persona en el elenco de los valores superiores que parecía haber tasado el art. 1.1 de la Constitución. El mismo reconoce que la función integradora de la Constitución es desempeñada por ésta precisamente en cuanto norma jurídica.

Así, agrega citando a Solozábal, para atribuir un significado jurídico, o proponer una interpretación correcta del reconocimiento por la Constitución de la dignidad de la persona, debe procurarse sistematizar su contenido obligatorio con genérica referencia a un efecto impeditivo y a otro positivo, pero reconoce igualmente que, en cuanto cláusula principal, se caracteriza, sobre todo por su necesidad de complemento o integración con otras. Por otra parte, al revisar la sistematización propuesta por González Pérez, señala que el autor analiza las consecuencias jurídicas de la dignidad de las personas mediante un esquema que evoca igualmente las dimensiones de los derechos fundamentales, y, de este modo, indica que impone no sólo el reconocimiento de la personalidad jurídica, sino también el respeto, protección y promoción de la persona humana. Particularmente con respecto a esta última consecuencia González Pérez considera que se debe implicar el garantizar condiciones mínimas de vida, de ahí que los llamados derechos sociales sea considerados también emanaciones de la dignidad de la persona. Este autor, afirma, entiende que la dignidad opera como fundamento del ordenamiento jurídico, como Principio General de Derecho, como instrumento para la integración del ordenamiento y como norma de conducta y límite en el ejercicio de los derechos.

En la obra de Gutiérrez²²³ también se consigna la opinión de Bastida Freijedo, expresada en el estudio colectivo sobre la Teoría general de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española, en ella el autor opone a la fundamentación antropocéntrica y iusracional de los derechos humanos su positivación constitucional, estableciendo que ese erróneo punto de partida dificulta encontrar respuestas coherentes en asuntos relativos a la titularidad de los derechos fundamentales. No cabe aquí, afirma el profesor de Oviedo, “esa fundamentación, ya que no es consustancial a esos derechos que su titular sea exclusivamente el ser humano, puede que el *nasciturus*, las personas fallecidas y las personas jurídicas, privadas e incluso públicas, si lo sean”. Con ello la dignidad de la persona humana del artículo 10.1 de la Constitución Española se convierte en una cualidad potencial a la que el ordenamiento jurídico atribuye relevancia, una abstracta capacidad para ser sujeto de imposición, que depende de la mera adquisición de la personalidad. Sostiene Bastida que el texto constitucional (español) maneja un concepto de persona en la que ésta resulta un complejo de imputaciones jurídicas cuyo único aspecto valorativo es la dignidad que predica de la misma y que se concreta en los derechos y libertades constitucionalmente garantizados.

Para Gutiérrez²²⁴ una alternativa a los actuales desarrollos erráticos, una respuesta coherente a los problemas planteados, podría buscarse en la recuperación de la imagen unitaria del hombre que clásicamente subyacía a los derechos fundamentales, y que incorporaba la idea de participación. Más quizá no baste con invertir los hechos de cualquier situación para obtener el programa que permita superar sus diferencias o sus dificultades; ni siquiera cuando

²²³ *Idem*, páginas 210 y 211. Ver nota 78.

²²⁴ *Idem*, páginas 213 a 216.

tal proyecto se arroga formalmente la fuerza normativa de la constitución. El análisis histórico debe darse por satisfecho comprobando que las incertidumbres planteadas por la titularidad de los derechos fundamentales, vistas en su proyección objetiva sobre el Estado Social y Democrático de Derecho, colocan en primer plano la pérdida de la centralidad de la ciudadanía, inherente a la dignidad de la persona constitucionalmente reconocida. Nos recuerda cómo Morlok señala que el Derecho atiende a aspectos parciales del hombre, siendo tarea de éste sintetizar su propia imagen. La dignidad humana opera como referencia para tal síntesis: la garantía de la dignidad humana representa jurídicamente el reconocimiento de la sustancial trascendencia del individuo respecto de sus roles específicos, permitiendo que el hombre se despoje de las máscaras con las que los representa.

Agrega que ante las dificultades para asentar la imagen del hombre adecuada al orden constitucional español, la dignidad del hombre como derecho fundamental queda fragmentada como eventual centro de imputación de múltiples derechos singulares, sin que desde ellos quepa recomponer su esencial integridad. Esta dignidad menguada, afirma, es un elemento peculiar de la Constitución española que no incorpora como criterio normativo un derecho a la dignidad, y una dignidad degradada o quebrada es indignante, sugiere que la fuente que abastece la reivindicación de la propia dignidad, y también de la ajena, conduce inexorablemente a proclamar que la alienación espiritual y la indigencia material del otro supone también alienación e indigencia propias, de donde surge el reto de un mundo digno, en ello consiste la lucha por el Derecho, entendido como regla de comportamiento colectivo fundada en el reconocimiento recíproco de la dignidad de cada cual.

De su revisión sobre la doctrina y la jurisprudencia españolas Gutiérrez²²⁵ concluye que se puede poner en duda que la dignidad de la persona ocupe en la Constitución española el mismo lugar central que veremos más adelante sobre la dignidad humana con respecto a la Constitución alemana. Para él la dignidad de la persona, a la que son inherentes unos determinados derechos inviolables, no parece incorporar por sí misma un derecho fundamental; tampoco existe un derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. Añade que la expresa definición de la dignidad en tales términos ha resultado, en cualquier caso, sólo tardía²²⁶.

La garantía de la dignidad humana, señala Gutiérrez²²⁷, representa jurídicamente el reconocimiento de la sustancial trascendencia del individuo respecto de sus roles específicos, permitiendo que el hombre se despoje de las máscaras con las que los representa. No operando, la dignidad de la persona, como derecho fundamental, ya que queda irremisiblemente fragmentada como eventual centro de imputación de múltiples derechos singulares, sin que desde ellos quepa recomponer su esencial integridad. Esta dignidad menguada es un elemento peculiar, en su opinión, del orden constitucional español, ya que, señala, la Constitución española, no incorpora como criterio normativo un derecho a la dignidad. Para él la dignidad degradada o quebrada es indignante, conduciendo a proclamar la alineación espiritual y la indigencia material, de uno mismo y de los otros, de donde surge el reto de un mundo digno. En ello consiste la lucha por el Derecho con mayúscula y no en la lucha por los derechos limitados y limitables, o en la pugna por imponer los minúsculos derechos consagrados por la ley o incluso por la constitución, ya que éstos derechos siempre estarán sujetos a un

²²⁵ *Idem*, página 91.

²²⁶ *Idem*, página 93.

²²⁷ *Idem*, páginas 214 y 215.

régimen jurídico que necesariamente los constriñe, sino que la lucha por el Derecho debe entenderse como la búsqueda de regla de comportamiento colectivo fundada en el reconocimiento recíproco de la dignidad de cada cual.

En una posición distinta se sitúa Peces-Barba para quién, la dignidad humana debe entenderse como la exposición de las capacidades del hombre que se desarrollan con la dificultad y con la escasez²²⁸, además, es el referente que marca los objetivos de la ética pública y a su vez, en la dinámica de ésta, el contenido de la condición humana a desarrollar²²⁹, agrega que

“La dignidad humana es un horizonte, un deber ser que se puede realizar en el dinamismo de la vida humana, siempre limitadamente, siempre condicionado históricamente y temporalmente en el plazo de nuestra existencia. En ese sentido es punto de llegada. Pero al mismo tiempo es una descripción de las dimensiones de nuestra condición, el fundamento de nuestra ética pública, porque acota el ámbito de su acción, para realizar el proyecto en qué consiste el ser humano, en este sentido es punto de partida”²³⁰.

Como vemos la dignidad humana condiciona el ámbito de acción del quehacer de los entes públicos, en su búsqueda encontramos el fundamento del actuar público, el propio autor sostiene que la dignidad se interpretará también como “el derecho a tener derechos”²³¹.

²²⁸ Peces-Barba Martínez, Gregorio. “*La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*”. Madrid, Editorial Dykinson, “Cuadernos Bartolomé de las Casas”, No. 26, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, página 36.

²²⁹ *Idem*, página 41.

²³⁰ *Idem*, página 50.

²³¹ *Idem*, página 58.

Por otra parte, Peces-Barba²³² también considera que: “la dignidad humana es un referente axiológico indispensable” será racionalmente el fundamento, pero realmente, en la práctica, será una consecuencia de los debates, principalmente en la construcción de los derechos fundamentales en la modernidad, como núcleo central de la ética pública y como derecho positivo. Añade que:

“La igual dignidad de todos los seres humanos permite abordar desde otras perspectivas los conceptos de desigualdad, discriminación y diferencia. La desigualdad es incompatible con la dignidad. Es una situación de hecho que hace imposible la dignidad de quien se encuentra en ella. Para atajarla son necesarios comportamientos de igualdad, como diferenciación, es decir, el trato desigual a favor de los colectivos que se encuentran en esa situación, por medio del Derecho. En ella se basa la justificación del Estado Social, porque sin esas medidas no existe igual dignidad, y una sociedad que la impida o la haga imposible no es una sociedad bien ordenada”²³³.

Siguiendo las ideas del autor de referencia finalmente establece que: desde el punto de vista institucional, la dignidad humana, que es igual para todos, se ve favorecida por la existencia de un poder legítimo en su origen, es decir a partir del consentimiento de los ciudadanos a través del sufragio y de otras formas de participación, la vocación de ese poder debe ser también contribuir a la igualdad real y efectiva que satisfaga las necesidades de aquellas (personas) que no puedan satisfacerlas por sí mismas. Se sitúa entonces a la dignidad humana como fundamento del deber ser, raíz del deber ser de la norma básica material que son los cuatro grandes valores de la ética política que se convierten en valores de la ética pública jurídica: libertad, igualdad, seguridad y solidaridad, que a su vez se desarrollan en principios de organización del sistema

²³² *Idem*, página 62.

²³³ *Idem*, página 73.

institucional democrático y como derechos fundamentales de los individuos²³⁴.

Finalmente, en esta revisión de las opiniones vertidas por diferentes autores españoles, podemos recuperar la idea de González Pérez²³⁵, para quien

“Por muy completo que sea el cuadro de derechos, adecuada su regulación y eficaces los mecanismos de tutela, nunca se agotarán todos los supuestos del respeto debido a la dignidad de la persona. Existirán atentados a la dignidad de la persona que no vendrán tipificados como lesión a algún derecho fundamental. De ahí la necesidad de que las garantías se extiendan a todos los supuestos en que la dignidad de la persona pueda resultar afectada”.

Alegre Martínez²³⁶ nos refiere sendas sentencias del Tribunal Constitucional español de las que desprende por un lado que la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que fuera la situación en que la persona se encuentre, constituyendo un *minimum invulnerable* que todo estatuto jurídico debe asegurar, y, por otro, que los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de existencia. Pero, además, los derechos son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto éste se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado Social de Derecho o Estado Social y Democrático de Derecho. En razón de esta doble naturaleza, los

²³⁴ *Idem*, página 77.

²³⁵ Citado por Alegre Martínez, Miguel Ángel, “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, op. cit., páginas 45 y 46.

²³⁶ Alegre Martínez, Miguel Ángel, “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, op. cit., páginas 47 y 48.

derechos fundamentales se convierten en “componentes estructurales básicos” y en “esencia del régimen constitucional” como consecuencia de la opción del constituyente por un determinado sistema de valores. Como consecuencia de lo anterior del carácter objetivo de los derechos el Tribunal deduce, en otra sentencia, señala el autor, que la obligación de sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución, contemplada en el artículo 9.1, no sólo se traduce en la obligación negativa de esos poderes de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por esos derechos, sino también en la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan, aún cuando no exista pretensión subjetiva por parte del ciudadano.

Lo anterior le permite afirmar²³⁷ que los derechos inviolables inherentes a la persona en razón de su dignidad serán aquellos cuya vulneración atente contra la personalidad o contra su desarrollo, es decir, no sólo los denominados derechos políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, ello en concordancia con el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Se abre entonces al horizonte de la instauración de un modelo de sociedad que haga posible a todos los ciudadanos y a cuantas personas radiquen en el territorio del Estado, el disfrute real y efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales que permitan promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida, en términos del Preámbulo de la Constitución española de 1978.

En este sentido se incluye la afirmación de Peces-Barba de que uno de los objetivos básicos del Estado consiste en el desarrollo de la dignidad humana a través de la vida social, haciendo posible la plenitud de esa dignidad; y el respeto de los derechos ajenos, a que

²³⁷ *Idem*, páginas 51 y 52.

se refiere Ruíz-Giménez, que implica un deber negativo o de abstención que cualquier persona tiene ante el ejercicio de un derecho o libertad por parte de otra y un deber positivo o de cooperación de cada persona a la promoción de las condiciones objetivas, de toda índole, que hagan reales y efectivas la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran; y, más concreto, la remoción con espíritu de solidaridad, de los obstáculos que frenan o impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, cuyas bases se asientan en la propia Constitución²³⁸.

Como se observa, poco a poco los diferentes órdenes jurídicos han ido incorporando y reconociendo el derecho a la dignidad humana como uno de los principios generales del derecho en su respectivo sistema, ello ha ocurrido a través de su incorporación en el catálogo de los derechos fundamentales, pasando con ello a ser no sólo un derecho fundamental, sino la auténtica base que constituye los derechos fundamentales.

2.3.2. Revisión de algunas posiciones en la doctrina alemana

Correspondió a la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949, expedida en Bonn, ser el primer instrumento de derecho positivo de rango constitucional en reconocer en la dignidad humana un valor absoluto, suprapositivo y preexistente, que, al establecerse como un principio axiológico juridificado y positivizado,

²³⁸ Ambos autores son citados en Alegre Martínez, Miguel Ángel, “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, op. cit., páginas 56 a 59.

de esa jerarquía, su efecto inmediato fue irradiar todo el sistema normativo del pueblo alemán²³⁹.

El artículo 1º del Ordenamiento referido establece:

- 1.- La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.
- 2.- El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.
- 3.- Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.

Recordemos que esa Ley Fundamental es una reacción al modelo no de Estado de Derecho sino de derecho de estado, en el que imperaba un positivismo marcadamente estatista y autoritario que dio marco jurídico a las atrocidades cometidas por el régimen hitleriano. Estos abusos nos recuerdan lo expresado por Cotta cuando afirma:

“La concepción amoral del derecho tiene una seria consecuencia teórica y existencial. El respeto del derecho ya no se basa sobre su justicia, sino sobre su eficacia, o sea, sobre su efectiva capacidad de imponerse y hacerse obedecer mediante su potencia de constricción. Pero entonces ya no es posible distinguir categóricamente el derecho, de las reglas de una sociedad criminal”²⁴⁰.

No es fácil entender el sentido constitucional del concepto de dignidad humana en un ordenamiento superior, así vemos que

²³⁹ Al respecto puede consultarse Serna, Pedro. *“La interpretación Constitucional del Principio de la Dignidad de la Persona en el Derecho Alemán”*, op. cit. páginas 1089 y 1090.

²⁴⁰ Al respecto puede verse la página 103 de la conferencia de Sergio Cotta que aparece publicada en el Número 25, año 2001, de la Revista ARS JURIS, de la Universidad Panamericana.

Maihofer, citado por Lefranc²⁴¹, al referirse a la ley fundamental alemana establece que: “se pone y presupone en ella la dignidad del hombre con toda sencillez, como algo evidente y sobreentendido, sin que se aclare, además, en que consiste en verdad y que implican sus pormenores”.

El autor español Gutiérrez²⁴² al que ya hemos hecho referencia, hace un interesante análisis de la dignidad humana en la Ley Fundamental Alemana, para ello nos refiere que la misma reduce los derechos fundamentales a una unidad sistemática, hace referencia a que se han desarrollado distintas perspectivas. Una de ellas, concebida por Dürig, sitúa a “la dignidad del hombre como cúspide del orden objetivo de valores consagrado por la Constitución, especialmente en la sección relativa a los derechos fundamentales”, a partir de tal concepción, Dürig considera que éstos conformaban un sistema pleno y coherente, (coherente, porque, mediante especificaciones diferenciadas cada derecho procedería de tal dignidad y concordia con ella; pleno, porque ninguna lesión de la dignidad dejaría de estar prohibida por alguno de los derechos que derivan de la misma) encabezado por el postulado de la dignidad del hombre que abre la Ley Fundamental, “que así resulta no sólo valor moral de contenido objetivo, sino también valor jurídico necesitado de procesamiento con las categorías propias del Derecho”. También alude a Nipperdey que se refiere a “la dignidad humana como punto central del sistema de valores, como valor superior, equivalente a la libertad de los individuos”.

²⁴¹ Lefranc Weegan, Federico César. “*Sobre la Dignidad Humana*”, *op. cit.*, página 10. A pié de página puede leerse la cita correspondiente

²⁴² Gutiérrez G., Ignacio. “*Dignidad de la persona y derechos fundamentales*”, *op. cit.*, página 25. En esta página Gutiérrez realiza dos citas una de Dürig ya referida y otra de Nipperdey.

Gutiérrez agrega²⁴³ que la dignidad humana es así referida al contenido esencial de los derechos, tanto de cada uno de ellos, siempre resistentes en su contenido de dignidad, como del conjunto de los mismos, que a través de la dignidad del hombre se incorporan al núcleo irreformable de la propia Constitución. En cualquier caso, más allá del contenido mínimo de los derechos vinculados a la dignidad del hombre, protegidos como contenidos esenciales, están igualmente protegidos por el contenido adicional que resulta de la apreciación histórica, política y sociológica de la comunidad jurídica acerca de la esencia de ciertas instituciones y complejos normativos.

El propio Gutiérrez²⁴⁴, refiere a Domke que, “frente a la comprensión de los derechos fundamentales como orden objetivo de valores de pretensiones sistémicas” mencionado por Hesse²⁴⁵, señala que “el sistema de los derechos se habría reducido significativamente, asumiéndose el carácter de garantías singulares” y con ello, la doctrina del sistema de valores ha ido cayendo. Ello parece sugerir que al referir a la dignidad humana como contenido de cada uno de los derechos fundamentales, ha venido perdiendo su valor jurídico autónomo, además, desde luego, del valor absoluto, suprapositivo y preexistente que hace de la dignidad humana ese principio axiológico que al positivarse alcanza sus máximos efectos.

Por su parte Denninger²⁴⁶, con una visión que me parece mucho más práctica, señala que

“La construcción histórica muestra que las garantías de los derechos constitucionales consagradas por escrito no son expresión y resultado de construcciones sistemáticas abstractas y racionales, sino concretas respuestas normativas

²⁴³ *Idem*, páginas 25 a 26. Ver nota 4

²⁴⁴ *Idem*, página 27.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Idem*, página 28.

dadas en la historia frente a amenazas y recortes de la libertad percibidos como insoportables”.

Ya sea respuesta específica de tiempo y lugar o construcción abstracta en la teoría jurídica, lo cierto es que la dignidad humana ha pasado a formar parte de manera definitiva e irreformable de los textos constitucionales, adquiriendo una categoría diferente a la mera construcción abstracta y racional.

Además de la idea de que cada hombre es irremplazable y de que el hombre es y debe ser tratado siempre como un fin y nunca como un medio, Kant expresó la fórmula “Respetar la humanidad de cada hombre”, esta comprensión kantiana de dignidad, según Dietmar Mieth²⁴⁷, ha quedado expresada en la constitución alemana, ya que en ella, la dignidad es entendida como una cualidad trascendental, es decir, como un atributo aplicable a cada miembro del género humano, independientemente de condiciones empíricas.

Gutiérrez²⁴⁸ también analiza como después de un importante debate en Alemania la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia ha optado, con algunas reservas, por atribuir a la dignidad humana la cualidad de derecho fundamental, delimitando su alcance mediante la fórmula kantiana que proscribía la instrumentación del hombre. Sigamos parte de las referencias doctrinales que realiza.

Primero establece que para él, la dignidad intangible así concebida contradice la lógica propia de los derechos fundamentales. Esta impone una identificación positiva (no sólo negativa) del ámbito objetivo protegido por cada derecho fundamental, cuya limitación es susceptible de ser justificada de acuerdo con criterios de proporcionalidad. Ni siquiera la máxima reducción del alcance de la

²⁴⁷ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana?, Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 73.

²⁴⁸ Gutiérrez G., Ignacio. “Dignidad de la persona y derechos fundamentales”, *op. cit.*, páginas 25 a 71.

dignidad humana la colocaría a salvo de esa querencia dogmática hacia la ponderación. Justamente para evitar tales consecuencias, pero al precio de privar a la dignidad del hombre de contenido normativo específico, parte de la doctrina ha terminado renunciando a considerarla como derecho fundamental.

El propio Gutiérrez²⁴⁹, en segundo término, sostiene que la simple interdicción de instrumentalizar al hombre no permite acotar positivamente para el derecho a la dignidad un ámbito de protección específico, lo contrario puede producir un significativo contraste entre la trascendencia de la dignidad del hombre y la manifiesta imposibilidad de definir con precisión su contenido. Agrega que esta dificultad lleva a Dreier²⁵⁰ a afirmar que el problema central para la dogmática jurídica consiste en dotar al principio jurídico – constitucional de la dignidad humana de contornos con los que su empleo se configure de modo metódicamente controlable y racionalmente reproducible ya que, de otra manera, se dejaría la puerta abierta que permitiría la entrada de determinadas éticas particulares que convertirían su comprensión en máximas generales con la fuerza vinculante del derecho constitucional positivo.

Nos refiere a Enders²⁵¹ quién entiende que la dignidad del hombre no puede ser un derecho fundamental ilimitable, que como tal cuenta con una limitada función normativa. No constituye por sí un derecho fundamental en sentido propio, sino es el fundamento de los derechos fundamentales. Se trata de un principio, y la concretización de principios jurídicos reúne elementos de la interpretación y del descubrimiento de la norma en una estrategia interpretativa *sui generis*, más claramente diferenciando el carácter principal de la dignidad respecto de la libertad y de la igualdad, esta elevación de la

²⁴⁹ *Idem*, páginas 32 y 33.

²⁵⁰ *Idem*, página 33.

²⁵¹ *Idem*, página 38.

dignidad humana implica siempre dissociarla de los conflictos concretos necesitados de solución racional, y con ello renunciar a la fuerza normativa concreta del postulado constitucional de la dignidad de la persona. En términos de Becker²⁵², señala, se asume la perspectiva del principio de distribución, y sitúa la vinculación social del individuo en el plano paraconstitucional de las expectativas vinculadas a los derechos fundamentales.

Sostiene que el Tribunal Constitucional alemán mantiene el carácter intangible de la dignidad²⁵³, a la que considera un derecho fundamental, que encuentra en la fórmula de *no-instrumentalización* una máxima orientación. Aunque nos refiere, nuevamente, a Dürig²⁵⁴ quién había observado que definir la dignidad humana mediante tal fórmula entrañaba una cierta simplificación dejando de lado la conexión entre la perspectiva negativa de la fórmula de *no-instrumentalización* y la positiva que proporcionan los derechos fundamentales.

Frente a ello, señala²⁵⁵, se ha postulado una concepción positiva y dinámica de la dignidad humana, concretada mediante la proyección de la fórmula de *no-instrumentalización* en diversos ámbitos, por ejemplo orientándola hacia los demás derechos fundamentales. Como consecuencia de esa fórmula de *no-instrumentalización*, la dignidad humana no debe ser violada por ninguna acción que implique que el hombre concreto resulte degradado a la cualidad de objeto, como simple medio para otros fines o como una cantidad susceptible de reemplazarse. El contenido de la dignidad, de este modo, queda inmerso en los procesos históricos de concreción y desarrollo de los propios derechos

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ *Idem*, página 40.

²⁵⁴ *Idem*, página 41.

²⁵⁵ *Idem*, páginas 30 a 33.

fundamentales, al mismo tiempo que sirve para reducirlos a un orden. La dignidad del hombre, agrega, no podría ser ya concebida como manifestación de una subjetividad absoluta, sino como expresión jurídico-positiva del reconocimiento recíproco de los miembros de la comunidad jurídica como sujetos igualmente libres, y de la decisión de convertir tal reconocimiento en fundamento intangible del orden estatal y social. Por ello, una vez afirmada la dignidad humana como derecho fundamental, sólo cabe mantener su operatividad jurídica mediante la determinación de su alcance, mismo que abarcaría, siguiendo al ya referido Dreier²⁵⁶, a todos los intentos de comprender la dignidad no ya como una protección concreta para sujetos concretos, sino como medida para la solución de complejas situaciones del desarrollo estatal y social. También Kloepper²⁵⁷ entiende que la dignidad está sujeta, como los demás derechos fundamentales, a límites inmanentes y a ponderaciones, precisamente como condición para su efectiva operatividad jurídica.

También nos recuerda a Hofmann²⁵⁸ quién establece que la dignidad humana refiere a situaciones al margen de las relaciones sociales habituales, situaciones en las que la existencia humana se encuentra con los límites que le impone el desamparo, la necesidad, la amenaza y el extrañamiento, y añade que cuando las posiciones jurídicas resultan suficientemente garantizadas, o no quedan en absoluto comprometidas, no necesitan inmunizarse mediante el recurso fundamental a la esencia de lo humano.

Adicionalmente, Gutiérrez²⁵⁹ señala que la dignidad sólo puede ser referida a la persona en su integridad, ya que resulta difícil percibir su alcance si se presenta desglosada en derechos singulares, con

²⁵⁶ *Idem*, página 33.

²⁵⁷ *Idem*, página 34.

²⁵⁸ *Idem*, página 34.

²⁵⁹ *Idem*, página 41.

ello, al determinar su contenido de manera positiva, parecemos abocados a la acotación de ámbitos diferenciados resultando ineludible acudir a la idea de sistema. Frente a ello, nos recuerda a Domke²⁶⁰ quién atribuye a la dignidad humana la posición central en tal sistema, determinando su orientación por encima de la referencia a cada derecho fundamental a específicas necesidades humanas, esto puede permitir explicar la tardía positivación de la dignidad del hombre, que transforma igualmente el sentido de los derechos sometiéndolos a una nueva exigencia sistémica.

Recuerda a Geddert-Steinacher²⁶¹ quién señala que para ordenar las funciones que ha desempeñado el recurso a la dignidad del hombre en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán propone un cuadro complejo, que se corresponde con la diferenciación de la jurisprudencia y la doctrina. Así, en lo que denomina función instrumental, como principio de interpretación de los derechos fundamentales, la dignidad humana habría servido para ampliar el ámbito de protección de algunos de ellos, para limitarlo o para orientar el juicio de proporcionalidad en la determinación de los límites de los derechos fundamentales. En su función constitutiva, la dignidad humana se habría concretado en los principios de culpa y responsabilidad, de resocialización, de proceso debido y de tolerancia, a los que habría otorgado rango constitucional. Una función declaratoria, que denota el alcance limitado de la garantía de la dignidad humana, se aprecia en numerosos casos en los que el Tribunal se limita a negar que exista violación de la misma. Una última función es la de limitación derivada de su posición en el sistema de garantías de un núcleo constitucional particularmente resistente o sea, en relación con la cláusula de intangibilidad.

²⁶⁰ *Idem*, página 42.

²⁶¹ *Idem*, página 77.

La detallada recopilación que realiza Gutiérrez de la doctrina alemana nos permite acercarnos también a los aspectos implicados en la garantía de la dignidad humana sostenida por los tratadistas correspondientes, así para Dreier²⁶² el concepto nos refiere a tres sectores fundamentales: *el principio de igualdad* (no discriminación y frente a la ley), *la libertad* (individualidad, identidad, integridad y subjetividad jurídica) y, de manera significativa para este trabajo, *el mínimo existencial* (cuya concreción ha de realizarse en paralelo con el desarrollo económico general). Mientras que para Luhmann²⁶³ los derechos fundamentales tendrían la función de garantizar las condiciones en las que cada cual desarrolla su capacidad para la dignidad y ello sería la posibilidad de referirse inmediatamente a situaciones problemáticas concretas de hombres individuales, mereciendo, esta subjetividad, una preservación no abstracta, sino de las condiciones en las que cabe concebir que los sujetos asuman efectivamente la legitimidad del orden jurídico y del ejercicio del poder estatal. Por su parte Dreier²⁶⁴ ordena los casos particulares que en Alemania se amparan en el artículo 1.1 de la Ley Fundamental según respondan a la función de defensa, al deber de protección, al aspecto prestacional o a la eficacia irradiante de los derechos, en conexión con su categorización de las dimensiones de los derechos fundamentales.

De este modo, agrega Gutiérrez siguiendo a Podlech²⁶⁵, si la personalidad en sentido kantiano es un primer presupuesto, y constituye por ello el elemento inmodificable de tal garantía, existe igualmente un elemento variable, ligado al modo en que el orden social provee a las necesidades existenciales de los hombres y la

²⁶² *Idem*, página 42.

²⁶³ *Idem*, página 43.

²⁶⁴ *Idem*, página 78.

²⁶⁵ *Idem*, página 43.

distribución del poder, bajo las condiciones políticas y técnicas de las sociedades plenamente industrializadas, la aceptabilidad de un orden estatal por los ciudadanos presupone al menos cinco condiciones, que identifica a continuación, desarrolladas y puestas en conexión con las disposiciones constitucionales en las que se concretan o con las que se vinculan, en forma ciertamente diversa.

La enumeración de tales condiciones comprende:

- 1) la seguridad en la vida individual y social (la liberación de la angustia por la preservación de la propia existencia, que nadie puede garantizarse ya por sí mismo);
- 2) la igualdad jurídica, sin derivar perjuicios para el sujeto de circunstancias de las que no puede ser responsable;
- 3) la garantía de la conformidad privada de la identidad e integridad humanas, de un espacio de autodeterminación responsable en tal ámbito;
- 4) la limitación de la utilización del poder estatal, entendida en los términos del Estado formal de Derecho; y,
- 5) la atención a la contingencia corporal del hombre.

Para Gutiérrez²⁶⁶ en el desarrollo de estas cinco condiciones de la garantía de la dignidad humana, cuyo acierto en aspectos particulares considera discutible, lo relevante es que la perspectiva exclusivamente formal que parece sugerida por la simple interdicción de instrumentalizar al hombre, resulta completada en Alemania refiriendo a la dignidad no sólo la identidad (física y moral) y la libertad individual o la igualdad formal, sino la participación en la adopción de las decisiones públicas, e incluso el acceso a prestaciones sociales en el marco de un sistema económico justo.

²⁶⁶ *Idem*, página 44.

Por lo que se refiere al último aspecto, es significativo, agrega el mismo autor, que las referencias a la dignidad humana en la Constitución de Weimar se encontraran en los artículos 162 (garantía de un nivel mínimo de derechos sociales para el conjunto de la clase trabajadora) y 151 (acerca de la ordenación de la vida económica bajo un principio de justicia con el fin de garantizar una existencia digna para todos). En este rubro cita nuevamente a Dürig que entiende que la dignidad como tal queda igualmente comprometida cuando el hombre se ve obligado a subsistir bajo condiciones económicas que le degradan a la condición de objeto, no habiendo oportunidad para aislar el contenido ético-valorativo de la dignidad humana de la sustancia económica que resulta necesaria para toda realización de valores, deduciendo, en conexión con otras disposiciones constitucionales relativas al estado social, la obligación estatal de procurar al menos el llamado mínimo existencial, junto con el correspondiente derecho subjetivo a reclamar la procura existencial. Para Nipperdey, puntualiza, la dignidad humana constituye la sustancia ideal, la esencia del hombre, no puede significar que pueda subsistir con plena independencia de los bienes materiales, por ello, la dignidad humana impone la existencia digna de los hombres.

Volviendo a Dürig, Gutiérrez²⁶⁷ nos menciona que

“Aún no reconociendo la cualidad de derecho al postulado de la dignidad humana, entiende que los derechos específicos en los que ésta se resuelve deben ser entendidos, en la medida en que su contenido resulta de tal postulado, como igualmente inviolables, al margen de la forma de recepción por parte del derecho positivo: el sistema está, en definitiva, por encima de la norma. Subraya así que los derechos fundamentales son derechos humanos sólo en la medida en que el contenido material de la dignidad humana les afecte; pero sería incorrecto determinar la cualidad del derecho humano de un concreto

²⁶⁷ *Idem*, página 130.

derecho fundamental mediante su referencia textual en la constitución”.

Es decir el derecho fundamental lo es independientemente de la afectación que pudiera resultar, con su violación, de la dignidad de la persona.

Finalmente Gutiérrez²⁶⁸ establece que Alemania, como Estado constitucional, descansa sobre el reconocimiento y la garantía de la dignidad humana, interpretada conforme a la tradición kantiana que proscribía la instrumentalización del hombre, y añade que, podría resumirse la polémica señalando que la dogmática tradicional, de raíces positivistas, se desplaza desde el reconocimiento de la dignidad humana como derecho a costa de su intangibilidad hacia su elevación a la categoría de principio jurídico supremo, eso sí, carente, en su opinión, de consecuencias jurídicas. Establece que frente a esta relativización positivista de todos los derechos, la jurisprudencia constitucional y un sector doctrinal portavoz de metodologías innovadoras ha mantenido la dignidad humana como derecho fundamental, desarrollando sus potencialidades sistematizadoras respecto de los demás derechos fundamentales y preservando su intangibilidad de principio en el marco de procesos abiertos de interpretación constitucional.

Por otro lado, para Habermas²⁶⁹ los vestigios del vínculo conceptual entre dignidad humana y los derechos humanos están presentes desde los inicios del desarrollo del derecho mismo. De esta manera, señala:

“Nos enfrentamos a la pregunta de si la dignidad humana es un concepto normativo fundamental y sustantivo a partir del cual

²⁶⁸ *Idem*, página 195.

²⁶⁹ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, op. cit., página 6.

los derechos humanos pueden ser deducido mediante la especificación de las condiciones en que son vulnerados, o si, por el contrario, se trata de una expresión que simplemente provee una fórmula vacía que resume un catálogo de derechos humanos individuales no relacionados entre sí”.

El distinguido Profesor Emérito de la Universidad de Fráncfort ofrece razones legales para mostrar que la dignidad humana no es únicamente una expresión clasificatoria, como si se tratara de un parámetro de sustitución vacío que agrupara una multiplicidad de fenómenos diferentes. Por el contrario (I) constituye la fuente moral de la que todos los derechos fundamentales derivan su sustento, (II) desempeña una función catalizadora en la construcción de los derechos humanos, en términos de una historia conceptual y a partir de la moral racional; y, por otro lado, en la forma de derechos subjetivos; y (III) el origen de los derechos humanos se muestra en la noción moral de dignidad humana.

Vemos entonces que en Habermas se afirma la dignidad humana como un concepto normativo fundamental y sustantivo a partir del cual se pueden deducir los derechos humanos, es una fuente moral autónoma, esto es independiente de los propios derechos humanos ya que en su propio sustento y para el análisis de estos últimos cumple una función catalizadora.

En este último sentido se podría afirmar que la dignidad humana tiene consecuencias jurídicas propias y no sólo como un concepto sistematizador, que sí lo es, o catalizador, que también lo es.

Volviendo a Habermas²⁷⁰, señala que debido a su carácter abstracto, los derechos fundamentales necesitan ser especificados en términos concretos en cada caso particular en los diferentes contextos

²⁷⁰ *Idem*, página 7.

culturales, ello llevó a las naciones, ante la necesidad de interpretación, a buscar conceptos legales que facilitarían la negociación de los acuerdos, así, apelar al concepto de dignidad humana, posibilitó la fundación de las Naciones Unidas. Citando a McCrudden recuerda que “Todo mundo podía estar de acuerdo en que la dignidad humana era algo central, pero no por qué ni cómo”.

A pesar de la observación mencionada, el significado jurídico de la dignidad humana no se agota en la función de crear un marco para determinar violaciones a algún derecho humano o sólo para facilitar acuerdos entorno a ellos, la dignidad opera como sustrato normativo de la igual consideración debida a todo ser humano que los derechos humanos únicamente precisa.

Por ello Habermas sostiene que

“Una decisión justificada en casos difíciles (*hard cases*) suele ser posible únicamente si se apela a una violación de la dignidad humana, cuya validez absoluta fundamenta la prioridad de una de las exigencias sobre la otra. La “dignidad humana” desempeña la función de un sismógrafo que registra lo que es constitutivo de un orden democrático legal, a saber: precisamente aquellos derechos que los ciudadanos de una comunidad política deben concederse a sí mismos si son capaces de *respetarse entre sí*, como miembros de una asociación voluntaria entre personas libres e iguales. *La garantía de estos derechos humanos da origen al status de ciudadanos de quienes, como sujetos de iguales derechos, tienen la facultad de exigir ser respetados en su dignidad humana*”.

El profesor alemán también afirma que después de doscientos años de historia constitucional moderna,

“Poseemos ya un mejor entendimiento de lo que distinguió este desarrollo desde sus inicios: *la dignidad humana configura el portal a través del cual el sustrato igualitario y universalista de la moral se traslada al ámbito del derecho*. La idea de dignidad

es el eje conceptual que conecta la moral del respeto igualitario de toda persona con el derecho positivo y el proceso de legislación democrático, de tal forma que su interacción puede dar origen a un orden fundado en los derechos humanos”²⁷¹.

También señala que como concepto legal moderno, la dignidad humana se encuentra asociada con el estatus que los ciudadanos asumen en ese orden político *autogenerado (self-created)*. Como sus destinatarios, los ciudadanos pueden llegar a disfrutar de los derechos que protegen su dignidad humana si y sólo si primero se vinculan como los autores de la tarea democrática de establecer y mantener un orden político basado en los derechos humanos, Así, haciendo referencia a Günther, agrega, los derechos humanos no se oponen a la democracia, sino que son cooriginarios con ella. La relación entre ambos es de mutua presuposición: los derechos humanos hacen posible los procesos democráticos sin los cuales no podrían promulgarse y concretarse en el interior del marco de un Estado Constitucional en los derechos civiles, Entonces, desde la perspectiva de esa comunidad de ciudadanos autolegisladores (*self-legislating*), la dignidad conferida por el estatus de la ciudadanía democrática se alimenta de la valoración republicana de una orientación hacia el bien común²⁷².

Habiendo revisado las ideas de pobreza, libertad y dignidad humana frente al derecho y el reconocimiento jurídico de éste último concepto a partir del desarrollo de los derechos humanos y su incorporación en los sistemas constitucionales, podemos recapitular algunas de las ideas expuestas.

²⁷¹ *Idem*, página 10.

²⁷² *Idem*, página 15

Antes conviene tener en cuenta, como Cisneros Farías nos recuerda²⁷³, que los grandes problemas jurídicos jamás se hallan en las constituciones, en los códigos, en las leyes, en las decisiones de los jueces o en otras manifestaciones parecidas al derecho positivo con las que los juristas trabajan, ni nunca han encontrado ahí su solución. Lo que cuenta en última instancia es la idea misma del Derecho. Por eso propongo recuperar la concepción jurídica de dignidad humana y su vinculación con la libertad como premisas básicas para combatir la pobreza y como punto de partida para el diseño de las políticas públicas para su atención.

También menciona²⁷⁴ que en las diversas mutaciones del Estado tanto los juristas como la ciencia del Derecho pretenden dar respuestas diferentes a cada situación, olvidando los valores importantes de ese gran pacto social como lo han sido la justicia y el bien común. Para no olvidar esos valores tenemos que recuperar los conceptos básicos que animan la búsqueda de la justicia en el derecho, entre otros la dignidad humana.

Existe gran dificultad para proponer un concepto de dignidad humana, hemos podido ver cómo, dependiendo de enfoque que se pretenda resaltar, su comprensión resulta a veces de una idea más descriptiva, en otras posiciones con consideraciones enraizadas en el ámbito moral y en algunas más se entiende como un concepto estrictamente normativo y con importantes consecuencias jurídicas.

Para mí, lo relevante es su positivización y las consecuencias específicas que derivan de la misma, por supuesto reconozco sus aspectos valorativos y morales, pero considero que para entender la

²⁷³ Cisneros Farías, Germán. *La verdadera naturaleza del acto jurídico*. En "El Acto Administrativo como fuente del Derecho Administrativo en Iberoamérica" (Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en Panamá), Rodríguez-Arana, Jaime y otros, Editores. Congrex, S.A., Panamá, 2009, páginas 519 y 520.

²⁷⁴ *Idem*, página 534.

dignidad de la persona como elemento base de la lucha contra la pobreza lo más significativo es su inclusión el orden normativo constitucional, como derecho humano fundamental para de ello derivar los deberes jurídicos que le son correlativos.

Encontramos dos acepciones normalmente empleadas para explicar el significado de la dignidad de las personas: por una parte se alude a ella cuando queremos significar su estatus especial de los individuos en función de la capacidad de discernimiento, y por el otro se emplea para destacar la superioridad o importancia de la persona derivada de los cargos que ostenta o de las posiciones que ocupa. Una vertiente adicional es su consideración como institución con efectos jurídicos.

Es evidente que existe una importante corriente de opinión que considera a la dignidad de las personas como el fundamento de la amplia gama de derechos humanos, que se han venido desarrollando en los contextos nacionales e internacionales. También con respecto a que los derechos humanos son preconstitucionales o prejurídicos, es decir, que su existencia es independiente de su positivización en un determinado ordenamiento.

En lo general, y atendiendo al amplio número de referencias que pueden hacerse por su extendida inclusión formal en los principales ordenamientos de los países democráticos del mundo y en los instrumentos internacionales correspondientes, el principio de dignidad de las personas tiene validez universal y está comprendido en el derecho positivo moderno, su contenido resulta de una norma de la más alta jerarquía en un sistema jurídico determinado, además de que opera como valor y principio, no sólo de los derecho fundamentales reconocidos, sino de toda la organización política y jurídica establecida.

De lo expuesto resulta que la idea ha despertado importantes consideraciones de diversos autores, sin que podamos afirmar con contundencia que el enfoque sobre la dignidad humana es único e inconfundible. Por el contrario, creo que es un concepto polisémico y dependerá de una determinada línea de análisis el carácter que le demos en el mundo jurídico.

Cuando la dignidad humana es violada resulta un poco más claro el sentido, mantenido mayoritariamente, en relación a considerar violados sus derechos cuando un acto de autoridad, o mejor dicho autoritario, permite tratar al hombre como objeto, esas aproximaciones de carácter negativo relatan en qué casos no puede ser afectada la dignidad humana, esta pauta de interpretación nos recuerdan la idea no instrumentalización del hombre. Es decir, la llamada fórmula objeto que en el fondo considera indigno la manipulación de los hombres por los hombres mismos. Pese a la posible confusión que la utilización de la fórmula objeto pudiera acarrear, sin duda, como ha sostenido Serna, es preferible a nada.

Es posible establecer ideas de consenso en el terreno de lo jurídico que fluyen con respecto a la dignidad de la persona, y éstas se refieren a que sustentan ciertos principios básicos como la autonomía personal, la idea de beneficio colectivo, la búsqueda de la justicia, las limitaciones a la acción del Estado que no busque el bienestar general y la justicia, con ello, también, se refuerza la idea de que la dignidad de los hombres se desarrolla a partir de preguntarnos si las condiciones materiales en que realizan su proyecto de vida permiten realmente su posible concreción, si el resultante de esa situación compagina con la idea de Estado de Derecho Constitucional, Social y Democrático que, como comunidades, hemos decidido alcanzar y, finalmente, como alineamos la regulación del sistema normativo al cumplimiento de esa visión y a la corrección de las

distorsiones o desviaciones que puedan presentarse. Se trata, en mi opinión, de un concepto que se ubica bajo el paradigma de la responsabilidad solidaria (de las instituciones públicas y de todos los individuos de la comunidad) que debe manifestarse en la búsqueda con todos del bien común, tanto del nivel macro, de la comunidad en lo general, como del nivel micro, de los individuos en particular.

Lo anterior me lleva a la idea de que la dignidad humana no es un concepto que sea posible fundar desde un punto de vista estricto y únicamente personal o individual, sino que se construye con principios racionales compartidos, con y en las instituciones, y con ideas y visiones que se generan desde la colectividad. Con ello se refuerza la idea de la dignidad humana y de su superioridad jurídica, al margen de discusiones sobre la dignidad de otros seres (volviendo a recordar a Singer).

La dignidad humana, entonces, no se agota en la fórmula objeto que hemos referido, para mí tiene otros contenidos y mucho mayores alcances a los de convertirse en una mera barrera a los actos abusivos que el estado pueda hacer en perjuicio de la persona. Tiene, esa es mi convicción, contenidos propios que intentaremos demostrar.

Por el contrario la dignidad humana recuerda a pensadores que, como nos señala Torralba Roselló²⁷⁵ cuando se refiere a la experiencia de la ética, tratan de explicar la experiencia del deber (Kant), la búsqueda de la felicidad (Aristóteles), el deseo de bien (San Agustín), la vivencia de la culpabilidad (Kierkegaard), la llamada imperativa del rostro del otro (Emmanuel Levinas), el sentido del respeto hacia lo intangible de la persona (Emmanuel Mounier), el milagro de la compasión (Schopenhauer), y otros que en sus

²⁷⁵ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 42.

reflexiones aluden a la noción de la dignidad de los seres humanos aún con su sentido polisémico pero siempre orientando su pensamiento a la valoración de la persona y a que no merece sufrir una indignidad.

En México la dignidad de las personas como principio axiológico de referencia, como valor absoluto, suprapositivo y preexistente, también se ha positivizado, aunque, en mi opinión, se le ha relativizado como contenido esencial de algunos derechos humanos, o se le ha incluido como elemento de invocación formal que apoya algún derecho fundamental, además de la ya superada inconsistencia, por muchos años, de considerar que los derechos de los que estamos hablando los otorga el Estado en la Constitución y no haber sido considerados por encima del propio ordenamiento e inherentes a la persona, dando pie a una posible confusión por el uso diverso que se hace de la terminología jurídica apropiada. Desde luego, estimo que la reforma de 2011 en materia de derechos humanos deberá producir importantes cambios ante la nueva interpretación que surja y seguramente la dignidad de las personas adquirirá nuevas connotaciones menos relativizadas.

Teniendo a la dignidad de las personas como centro del que irradian los derechos humanos, cabe preguntarnos si en sí misma llega a considerarse que la dignidad humana pueda tener contenidos normativos, tanto para reconocer derechos, como para imponer deberes para asegurar la efectiva realización de la misma.

En virtud de lo anterior, pienso que no puede reducirse el concepto de dignidad humana sólo a no recibir tratos degradantes o a los principios de no discriminación. Como podremos ver más adelante, en nuestra opinión, el artículo 25 de nuestro ordenamiento constitucional abre posibilidades mucho más amplias de interpretación que permiten concebir a la dignidad de los individuos, a los que se

dirige y protege la norma, no sólo como principio o valor constitucional en abstracto, sino como autentico mandato formal y concreto para determinar prioridades de atención y criterios de orientación al construir políticas públicas. En torno a este mandato puede construirse una interpretación que permita aglutinar para su ponderación a ciertos derechos fundamentales dotándoles de mayor peso a la hora de su concreción y a la del establecimiento de sus garantías.

No se trata pues de una cláusula abierta, de un remanente de interpretación o de una inferencia forzada, vemos, de manera específica, la posibilidad de desprender del texto vigente una interpretación que tutela la dignidad de las personas como derecho humano fundamental y como ámbito obligatorio de la actuación del Estado, como principio constitucional de aplicación directa y en apoyo de diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro país.

De nuestra parte, ni duda cabe nuestra identificación con las consideraciones expuestas por Dürig y Nipperdey, ya que pensamos que en el caso mexicano la dignidad humana ha adquirido sede constitucional y que no sólo ha resultado ello sino que la posición en que se ubica (particularmente en el caso del artículo 25 que luego analizaremos) resulta posicionarla en la cúspide del orden objetivo de valores, como valor superior y dentro del necesario procesamiento como categoría propia del Derecho.

Si asumiéramos que en los principios de igualdad, libertad, seguridad y solidaridad, puedan sintetizarse la dignidad de la persona y por lo tanto sus derechos humanos fundamentales, y que la igualdad supone no solamente la igualdad formal o ante la ley, sino también la igualdad material, es decir el sentido que exige mecanismos de redistribución de los recursos, cabría entonces afirmar que no hay dignidad sin libertad y sin igualdad, y, por

supuesto, que no puede haber dignidad donde prevalecen condiciones de pobreza para tantas personas ya que sin medios materiales es imposible la auténtica felicidad.

Desde una perspectiva de la dignidad de la persona como valor, Aláez Corral sugiere convenir en “que la dignidad de la persona es para ésta, como valor, el compendio de libertad e igualdades que se deducen de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados”²⁷⁶.

Por su parte, Rawls²⁷⁷ nos sugiere considerar que una persona es feliz cuando se encuentra en camino de una ejecución afortunada de un proyecto racional de vida, trazado en condiciones favorables y, cuando esa persona, confía razonablemente en que sus propósitos pueden realizarse. En su concepto la persecución de la felicidad sugiere alcanzar cierto tipo de fines de entre los que se destacan: la vida, la libertad y el bienestar propio. Sin este bienestar no hay condiciones de vida digna para las personas.

La disminución de la desigualdad social, propiciada por la pobreza, y no sólo atemperar la desigualdad genérica o prohibir la discriminación o la posible desigualdad en la aplicación de la ley, es exigencia de cualquier orden jurídico moderno, su posible presencia en la vida de la comunidad es una circunstancia que expresa perjuicios sociales que hacen imposible la vida digna y la justicia social y, como ha señalado Ruiz Miguel, “toda desigualdad carente de razón es constitucionalmente ilícita”²⁷⁸.

²⁷⁶ Citado por Gutiérrez y Gutiérrez, Ignacio, “*Dignidad de la persona y derechos fundamentales*”, *op. cit.*, página 98.

²⁷⁷ Rawls, John. “*Teoría de la Justicia*”, *op. cit.*, páginas 495 a 497.

²⁷⁸ Ruiz Miguel, Alfonso. Citado por Hierro, Liborio. “*Estado de Derecho, Problemas Actuales*”, *op. cit.*, página 105.

Ahora bien, por otra parte, como ha señalado Häberle²⁷⁹, cuando observamos el largo camino de la jurisdiccionalidad internacional en el Estado Constitucional, los asuntos sobre derechos humanos y bienestar común, así como los relativos a la dignidad humana y a la justicia, se han convertido en los elementos definitorios de su esencia. Es entonces, justamente en la visión, definición y protección de los derechos humanos, en la búsqueda constante del bienestar común, en la superación de la exclusión y la pobreza, en la consideración a la salvaguarda de la dignidad humana y en el pleno establecimiento del verdadero sistema de justicia, en los que recaerá la composición primaria de los pilares del Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho al que debe aspirar toda sociedad moderna.

Como vemos, los derechos humanos, entendidos como “el conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuáles deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”, según ha propuesto Pérez Luño²⁸⁰, se han convertido en un tema ineludible para las reflexiones de campos tan diversos como la ética, la ciencia política, la filosofía y el derecho.

El concepto jurídico de dignidad humana, parafraseando a Häberle²⁸¹, es la suma de los valores fundamentales del Estado Constitucional y de la democracia liberal, estos valores se erigen en límites de lo tolerable, y en verdades del Derecho, y también sirven

²⁷⁹ Häberle, Peter. “*Verdad y Estado Constitucional*”, *op. cit.*, páginas 35 y 36.

²⁸⁰ Pérez Luño, Antonio. “*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*”. Madrid, Editorial Tecnos, 2001, p. 48. Citado por Jorge Santiago Aguirre Espinosa en “*El Reconocimiento constitucional del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano*”, Proyecto de Evaluación Final, Universidad de Monterrey, 2005.

²⁸¹ Häberle, Peter. “*Verdad y Estado Constitucional*”, *op. cit.*, páginas 115.

para apuntalar los esfuerzos de crear garantías perennes del Estado Constitucional.

He comentado la idea de Peces-Barba de considerar a la dignidad humana como el referente que marca los objetivos de la ética pública, quisiera retomar esta idea para ligarla con lo expresado por Pogge²⁸² para quien es un hecho histórico y geográficamente universal, que casi todos los seres humanos sienten una profunda necesidad de albergar una concepción ética del mundo, ya sea individual, privada o pública, y con ello buscan que les sirva de referencia para juzgar si su propia vida y también las vidas de los otros por los que se preocupan, es buena, no meramente para sí mismos sino también en un sentido más amplio, éticamente. Sugiere entonces que la importancia relativa de la calidad ética de la vida en comparación con su calidad personal, lleva al individuo a intentar un criterio de justicia básica en base al cual el diseño de las instituciones tendría que permitir desarrollar, profundizar y realizar una ética para todos, una concepción ética del mundo cuyos presupuestos esenciales incluyen la libertad (incluida la libertad de conciencia, la libertad para desarrollar nuestra propia concepción ética del mundo y vivir conforme a ella, la libertad de acceso a los medios de información, o la de asociación, etc.) y la participación política (derechos de expresión, de participación, de elección, de reunión, etc.). Además de los presupuestos mencionados, considera que otros bienes básicos más elementales son importantes tanto para el valor ético de la vida humana como para su valor personal, como la integridad física, el acceso a bienes de subsistencia (alimentos, ropa, cobijo y atención sanitaria, entre otros), la libertad de movimiento, la educación básica y la participación económica, por ello:

²⁸² Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, *op. cit.*, páginas 70 y 71.

“A todos estos bienes básicos se les deberá reconocer la condición de objetos de derechos humanos, dentro de ciertos límites cuantitativos, cualitativos y probabilístico. Lo que en verdad necesitan los seres humanos es un acceso seguro a una porción mínimamente adecuada de todos esos bienes”.

Es bien sabido que muchos seres humanos carecen hoy del acceso seguro a esos bienes, que la realización de los derechos humanos se ha logrado sólo de manera parcial.

Siendo la dignidad humana tanto la suma de los valores fundamentales del Estado Constitucional y de la democracia, como el referente que marca los objetivos de la ética pública, la importancia relativa de la calidad ética de la vida e intentar un criterio de justicia básica en base al cual el diseño de las instituciones tendría que permitir desarrollar, profundizar y realizar una ética para todos, permitiría, en mi opinión una concepción ética del mundo cuyos presupuestos esenciales incluyen la dignidad y la libertad humanas.

Torralba Reselló²⁸³ nos recuerda como:

“Autores muy calificados consideran que la dignidad no es en sí misma, un derecho, sino una noción *prejurídica* o *metajurídica*, aunque sea un concepto muy usado en los textos de naturaleza jurídica. Como dice Noëlle Lenoir, la dignidad es la fuente de todos los derechos, por ello es un concepto *pre-jurídico*. En efecto, puede considerarse como el *fundamentum* sobre el que se sustentan los derechos del ser humano”.

Es decir la raíz y el lazo común de los diversos derechos humanos (siguiendo a Moltmann), pero no debemos dejar de lamentar su uso puramente retórico que convierte a la dignidad en una *fórmula vacía*, una palabra-ornamento en la prosa política, y jurídica agregaría

²⁸³ Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, páginas 55 a 57.

yo, y a pesar de la complejidad, como ha establecido Jürgen Simon, “su contenido tiene que seguir manteniéndose *sensible* para poder desempeñar su función como regulador”.

El significado jurídico de dignidad humana, no se agota siendo sustrato normativo para identificar los derechos humanos posiblemente violados a una persona con los actos que la autoridad lleve a cabo, tampoco precisa el detalle del derecho humano violado. En mi opinión puede sostenerse la idea de que en sí misma la dignidad humana posee contenidos normativos propios que la identifican con un derecho específico que debe ser respetado y propiciado por todas las personas y entes públicos y privados.

Como hemos podido notar que el tratamiento jurídico de la dignidad humana y de los derechos que de ella derivan, presenta la dificultad propia de un tema transversal en el que encontramos algunos derechos humanos (fundamentales o garantías individuales según sea el lenguaje empleado) que derivan claramente de ella, pero que alejan, a quién se acerca a la institución jurídica, de su estudio como institución propia o como derecho específico. Esta dificultad se amplía cuando se trata de establecer un tratamiento riguroso en clave jurídica ya que sus roces constantes con la filosofía, la moral y la política, hacen que encontremos mucho más trabajos en estas disciplinas que en el campo jurídico.

Para mí, como veremos más adelante, el estudio jurídico de la dignidad humana permite ampliar la visión y los horizontes en busca de respuestas jurídicas a problemas complejos como la pobreza humana, la condiciones de vulnerabilidad y de indigencia de millones de mexicanos, sobretodo anclando la clave jurídica que permite ese estudio en un texto expreso de la Constitución mexicana.

En este sentido, y parafraseando a Cisneros Farías, las reformas y adiciones de junio de 2011 a los artículos 1, 103 y 107

constitucionales, abren nuevas alternativas para poner fin al ciclo de encuentros y desencuentros teóricos entre el concepto de garantías individuales y los derechos fundamentales, iniciando un renovado diálogo racional entre diversos conceptos: derechos humanos, derechos fundamentales y garantías individuales. Esas reformas, nos dice Cisneros Farías:

“Sellaron las grietas abiertas por el concepto de “garantías individuales”, que en su momento hicieron que la más mexicana de las instituciones jurídicas (refiriéndose al amparo) no pudiese capturar –como se esperaba y presumía- la defensa de las estructuras y principios del todo constitucional”²⁸⁴.

Cuando tratamos de articular una teoría sobre la el sentido de dignidad humana en la Constitución, tal reflexión no puede hacerse al margen de su articulación en una comunidad política concreta en la debieran darse ciertas condiciones esenciales: lazos de solidaridad que permitan superar diferencias de todo tipo; una concepción común de lo que es valioso y de los bienes que han de compartirse mediante una distribución justa; y, la confianza suficiente en que la justicia social motivará a todos los actores sociales de la misma manera. Como ha afirmado Turégano²⁸⁵: La democracia precisa de una idea de solidaridad social, de producción en común de la vida cultural, más exigente que el mero hecho común de pertenencia desde el punto de vista jurídico, puesto que es el fundamento de la igualdad política y material exige el sometimiento a decisiones mayoritarias adversas, a la redistribución de la riqueza, y al establecimiento de límites al ejercicio de nuestra autonomía.

²⁸⁴ Cisneros Farías, Germán. “Aportes para una discusión inacabada en materia constitucional electoral”. En *Temas Selectos de Derecho Electoral*, Número 35, Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación, México 2013, página 12.

²⁸⁵ Turégano Mansilla, Isabel. “*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*”. Palestra Editores, S.A.C., Lima, Perú, 2010, página 96.

El análisis de los conceptos de libertad y dignidad de la persona no escapa a la mirada aguda del Maestro Cisneros Farías que nos recuerda:

“Tengo para mí como cierto que detrás de cada palabra, objeto, concepto u obra construida por el hombre –frente a su apariencia o significado externo- podemos encontrar otro sentido oculto. Hay, efectivamente, algunos gigantes misteriosos en la simple presencia de los molinos de viento”²⁸⁶.

Finalmente, en términos de Nussbaum²⁸⁷, la idea intuitiva básica del enfoque de capacidades que propone es que debemos partir de una concepción de la dignidad del ser humano y de una vida acorde con esa dignidad, es decir, una vida que incluye un funcionamiento auténticamente humano, acompañada de una concepción más sustantiva de ciertas oportunidades y capacidades básicas, entre las que ocupan un lugar destacado las oportunidades de elegir y de actuar, como espacio relevante para realizar comparaciones de calidad de vida y como criterio para establecer si una sociedad dada ofrece un nivel de justicia a sus ciudadanos.

Con estas ideas en mente es posible, en mi opinión, entender la amplitud que el Sistema Internacional de Derechos Humanos ha propuesto como esquema de combate a la pobreza, las previsiones concretas que ha propalado y como se vinculan con las responsabilidades del Estado mexicano, particularmente a raíz de la Reforma de 2011. Temas que se desarrollan en el apartado siguiente.

²⁸⁶ Cisneros Farías, Germán, *La verdadera naturaleza del acto administrativo*, *op. cit.*, página 535.

²⁸⁷ Nussbaum, Martha C., *op. cit.*, página 86.

CAPÍTULO 3

DERECHOS HUMANOS Y POBREZA

En los apartados anteriores he podido revisar los impactos de la pobreza en el mundo, y particularmente en México, también he revisado como la libertad y la dignidad de las personas se ve afectada cuando la calidad de vida que debieran tener todos los seres humanos sufre un importante deterioro por las condiciones de pobreza prevalentes. Particularmente, la investigación se ha ocupado de plantear la afectación a la dignidad de las personas cuando éstas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad que impiden el ejercicio de la libertad y la vida digna.

La orientación de este trabajo, como ya he señalado, es que podemos acudir al Sistema Internacional de Derechos Humanos buscando referentes tanto para considerar a la dignidad humana como constitutiva directa de derechos, como para encontrar en ese concepto sentidos de interpretación a normas concretas tanto internacionales como nacionales, introducidas al derecho interno por

la vía de la ratificación de tratados y convenios, que den una efectiva orientación hacia su pleno respeto. Así trataré de explorarlo a continuación.

Para ello, conviene adentrarse en el Sistema Jurídico Internacional que se ha venido estableciendo desde mediados del siglo pasado y que recoge, precisamente fundándose en la libertad y la dignidad de las personas, aquellos principios y valores que las sociedades democráticas y los estados constitucionales han establecido para dar marco institucional a la vida en comunidad.

Como ya he señalado, el horizonte temporal de la investigación se plantea a partir de 1945 y hasta la fecha, ello en virtud de que es con la aparición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como empiezan a integrarse en los ordenamientos jurídicos nacionales conceptos como dignidad de las personas, vida digna, derechos económicos, sociales y culturales, derecho al mínimo vital, que junto con los derechos cívicos y políticos sientan las bases modernas de lo que conocemos como derechos humanos.

3.1. SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y POBREZA

Antes de la Segunda Guerra Mundial no se había apelado a la dignidad humana como principio rector de todo el sistema jurídico, ni en las constituciones de los estados, ni en los más importantes instrumentos internacionales. Se había invocado sí a la paz, a la libertad, al respeto a la propiedad. Se había llamado también a proteger los derechos naturales e inalienables del hombre. La incorporación de la dignidad humana al derecho fue una decisión de la comunidad internacional que habría de transformar cualitativamente

la concepción completa del Derecho y del Estado. Como establece Böckenforde:

“La renovada reflexión sobre los derechos fundamentales después de la Segunda Guerra Mundial fue motivada por el reconocimiento de la dignidad del hombre y por la preocupación por ella en todos los ámbitos de la vida humana, por ser la existencia humana una existencia social”.

En términos de Carrillo Salcedo se constituye un nuevo paradigma de la relación individuo-Estado²⁸⁸.

Por otra parte para ubicar el planteamiento que desde las esferas internacionales se viene haciendo a efecto de encuadrar el marco jurídico para la lucha contra la pobreza y la exclusión, conviene recordar lo expresado por Jimena Quesada²⁸⁹ quién señala que: fortalecer la conciencia universal de lucha frente a los graves atentados contra la dignidad humana, con la esperanza de contribuir a la mejora de la promoción y protección de los derechos humanos, como reto fundamental en la era de la globalización, nos recuerda a las víctimas de las horrendas atrocidades que continuamente desestabilizan la convivencia internacional, y también nos compromete con las personas que arriesgan su vida o ponen todo su compromiso humano y empeño profesional en la defensa de la libertad y la paz mundiales. Se observa claramente que el autor encuentra un desafío personal para luchar por el respeto de la dignidad humana con parámetros de justicia universal desde la perspectiva de, lo que denomina, un Derecho Constitucional internacionalizado y en movimiento.

²⁸⁸ Al respecto puede verse Lefranc Weegan, Federico César, “*Sobre la Dignidad Humana*”, *op. cit.*, páginas 19 a 26. La cita de Böckenforde aparece la página 25 y la de carrillo Salcedo en la página 26.

²⁸⁹ Jimena Quesada, Luis. “*Dignidad Humana y Justicia Universal en España*”. Pamplona, España, The Global Law Collection, Editorial Aranzadi, S.A., 2008, páginas 13 a 15.

Recuperamos también las ideas expresadas por Spaemann²⁹⁰ cuya reflexión parte de la noción de dignidad humana que sirve de principio para desarrollar los derechos fundamentales en el contexto cultural contemporáneo, su propuesta consiste en recuperar el carácter radicalmente tendencial de la naturaleza integrándolo con la noción de libertad, pero no entendida ésta como pura autonomía operacional, sino más bien como la manera de realizarse de la naturaleza humana, el hombre, señala, se manifiesta libremente en su naturaleza que es lo único que garantiza la validez efectiva del término dignidad. Esos principios de libertad y dignidad conforman lo que hoy conocemos como derechos humanos, es decir vertebran un cuerpo axiológico cuya clave consiste en proponer mínimos indispensables para la vida en comunidad.

Aquí encontramos una primera tensión importante que los derechos humanos tratan de aminorar. Por un lado, se observa un mundo relativizado en el que el velar por los intereses de uno mismo y acumular las mayores riquezas posibles se ha vuelto el único plan de vida, que equivale a la sociedad individualista; mientras que, en el lado opuesto, esa realidad se contrapone con las exigencias de solidaridad y fraternidad que nos llevarían a velar, con todas nuestras fuerzas posibles, por los más vulnerables, es decir con lo que nos aproxima a la máxima "haz el bien a los demás" entendiendo mínimamente un contenido del bien común o del bienestar general. La importancia de esto alcanza su máxima expresión cuando trasladamos estos principios al campo jurídico y vemos que la autoridad política recibe una misión de la comunidad para encargarse de la búsqueda del bienestar general al mismo tiempo de asegurar para todos los miembros de la sociedad el respeto mutuo de sus

²⁹⁰ Citado por Torralba Roselló, Francesc. "*¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris*", *op. cit.*, páginas 181 y 182. Ver nota 210.

derechos y el cumplimiento indispensable de sus responsabilidades, lo mismo en el plano internacional que en el nacional.

En la dialéctica entre la búsqueda del bienestar y el aseguramiento del cumplimiento de derechos y deberes, el Estado, como comunidad política organizada, debe garantizar el ejercicio de la libertad y el respeto irrestricto a la dignidad humana, sus intervenciones, injerencias o actuaciones reciben por un lado el mandato ciudadano del ejercicio de la acción gubernamental pero también las limitaciones propias que derivan de la libertad y dignidad de sus ciudadanos. No puedo dejar de lado que la dialéctica mencionada nos lleva también a reconocer las tensiones entre pensadores que se han inclinado a justificar el individualismo y que para ellos ideas como la solidaridad, la fraternidad o el deber de la responsabilidad para con otros, no son relevantes y mucho menos vinculantes.

Al intentar el análisis de la pobreza desde una perspectiva jurídica, las corrientes individualistas arrojan pocas vertientes de salida que proporcionen respuestas a los problemas que van surgiendo. En cambio un posicionamiento desde la óptica de los derechos humanos, y del Sistema Internacional desarrollado en torno a ellos, me permite recuperar la noción expuesta de dignidad humana como punto de partida para reconocer la obligación de instituciones y ciudadanos para participar en la toma de decisiones que logre abatir las situaciones de vulnerabilidad en que se hayan tantas personas. Lipovetsky lo expresa señalando “que el Estado, las leyes, los sistemas, las instituciones, las reglas, todo cuanto hemos forjado a lo

largo de la civilización humana está al servicio de la persona, puesto que sólo ella es un fin en sí misma”²⁹¹.

Además de los atributos naturales de la persona, sin olvidar la discusión ya mencionada de la creencia de su origen proveniente de Dios o *Imago Dei*, Sève distingue a la persona de derecho (*personne de droit*), como una unidad vivida en nosotros. Lo expresa de la siguiente manera:

“Se trata de la persona en sentido ético. Esta noción de persona no es frágil, ni fugaz. Hay algo en ella de intemporal y de absoluto. Es el valor por excelencia. La persona de derecho es también un hecho, la persona de hecho es en sí misma un valor”²⁹².

Desde el punto de vista que vengo desarrollando es evidente que el tema se presenta no sólo con una perspectiva de pensamiento académico de un denominado corte, sino también dentro de un modelo de vida particular que se identifica con las democracias occidentales, y en particular con el Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho, que han concedido una dimensión política, y una incorporación jurídica, a unos determinados valores y principios que han plasmado en un instrumento particular que tiene su raíz moderna en el sistema internacional de derechos humanos²⁹³.

²⁹¹ Citado por Torralba Roselló, Francesc. *¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris*, op. cit., página 221.

²⁹² *Idem*, página 254.

²⁹³ Conviene diferenciar ese concepto de estado constitucional de derecho de las características clásicas de la tradición liberal que en términos de María del Carmen Barranco se expresan en las siguientes notas: *individualismo* (en cuanto afirma la primacía moral de la persona frente a exigencias de cualquier colectividad social), *ser igualitaria* (porque confiere a todos los hombres el mismo estatus moral y niega la aplicabilidad, dentro de un orden político o legal, de diferencias en valor moral entre los seres humanos), *universalista* (ya que afirma la unidad moral de la especie humana y concede una importancia secundaria a las asociaciones históricas específicas y a las formas culturales) y *meliorista* (por su creencia en la corregibilidad y las posibilidades de mejoramiento de cualquier institución social y

Los sistemas jurídicos supranacionales, nacionales y subnacionales reconocen varios derechos humanos, afirma Pogge²⁹⁴, el contenido de esos derechos y de las correspondientes obligaciones y cargas jurídicas, señala, depende de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo que sostienen las leyes en cuestión, sólo si se respetan los derechos humanos puede un poder gubernamental gozar de legitimidad, es decir, tanto de la capacidad para crear obligaciones para acatar sus leyes y órdenes, como para hacerlas cumplir. Para él, los juristas especializados en derechos humanos pueden reconocer que los derechos y obligaciones jurídicas que ellos redactan e interpretan puedan hacer efectivos los derechos morales preexistentes.

Mucho se ha hablado del tránsito, desde el punto de vista jurídico, en las sociedades modernas, del Estado de Derecho de corte liberal a la más reciente concepción del Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho, más adelante trataremos de explicar el sentido de esa concepción y su inserción en neoconstitucionalismo. Por lo pronto, resulta relevante recordar que en este Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho, que por supuesto está integrado en un sistema de normas jurídicas que reconocen o establecen derechos y obligaciones a las personas y a las autoridades. El respeto a los derechos instituidos nos refiere de inmediato de manera indubitable al cumplimiento efectivo de los deberes correlativos y la existencia de esos derechos, su consignación en las constituciones, tratados, convenios y leyes, no puede, de ninguna manera, ser considerada como meras expresiones de buena voluntad o como compromisos morales cuya obligaciones

acuerdo político). Citada por Lefranc Weegan, Federico César, *"Sobre la Dignidad Humana"*, *op. cit.*, página 14.

²⁹⁴ Pogge, Thomas. *"La pobreza en el mundo y los derechos humanos"*, *op. cit.*, página 75.

quedan al arbitrio o a la discrecionalidad de las personas implicadas en los mismos.

En el apartado anterior he tratado de explicar cómo, desde mi perspectiva, la idea que tenemos de dignidad humana se asocia al concepto de derechos humanos, y cómo cualquier posición, que reconozca fuerza normativa propia y autónoma a la dignidad humana, debe recoger, no sólo la idea de no-instrumentalización, sino, la obligatoriedad para que los entes públicos emprendan acciones que permitan a las personas que integran una determinada comunidad alcanzar un verdadero sentido de vida digna.

También se ha dejado constancia de cómo la doctrina kantiana de la dignidad se inscribe dentro de la tradición cristiana que atribuye a cada ser humano un valor primordial, independientemente de sus méritos individuales y de su posición social, intentando quitar a esta idea sus presupuestos teológicos, se afirma entonces la idea de que independientemente de los factores externos, el hombre puede y debe siempre llevar una vida digna y de dominio de sí mismo, una vida digna de su situación de ser humano viviente en un universo natural. La dignidad es un ideal y no algo dado, pero es un ideal que trasciende las distinciones sociales convencionales, además que la dignidad supone la presencia de una voluntad legalizadora o de una conciencia de lo legal y que la dignidad de una persona es independiente de su estatus social, de su popularidad y de su utilidad social y por ello debe respetarse respetamos a los individuos cuando reconocemos adecuadamente sus derechos y responsabilidades en tanto que agentes morales dotados de dignidad²⁹⁵.

En mi opinión, plantear el análisis del significado y alcance de la dignidad humana desde su perspectiva ética y filosófica y revisar

²⁹⁵ Estas ideas son planteadas por Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, páginas 69 a 71.

como es incluido el concepto en el mundo jurídico, primero en el derecho internacional de los derechos humanos y luego, de manera generalizada, en los ordenamientos internos, básicamente en las constituciones, supone revisar el modo y la calidad de las relaciones jurídicas que se establecen a partir de esa juridificación y cómo ese sistema normativo puede arrojar alguna luz para establecer marcos normativos para el combate a la pobreza, tratando de identificar diferencias cualitativas en el campo jurídico que ayuden a ubicar, en su caso, las responsabilidades del Estado frente al fenómeno de la exclusión y los ejes de acción para mejorar sustancialmente la calidad de esos vínculos.

Pasemos ahora a revisar como la idea de dignidad humana se inserta en el campo jurídico a través de la comprensión y adopción de los derechos humanos.

Para Habermas²⁹⁶, resulta “bastante llamativa la discontinuidad temporal que existe entre la historia de los derechos humanos – iniciada en el siglo XVIII- y la relativamente reciente aparición –a mediados del siglo pasado- del concepto de dignidad humana en codificaciones nacionales, en el derecho internacional y la administración de justicia”. Sin embargo, agrega, “contra la suposición que atribuye solamente una carga moral retrospectiva a los derechos humanos”, defiende la tesis de que “siempre ha existido –aunque inicialmente de modo implícito- un vínculo conceptual interno entre los derechos humanos y la dignidad humana”.

Antes de hacer otras referencias constitucionales conviene tener en cuenta que en la teoría se reconoce que los derechos fundamentales tienen límites tanto intrínsecos (que derivan de la naturaleza propia de cada derecho y de su función social), como

²⁹⁶ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 6.

extrínsecos (que derivan de la propia existencia social y de los demás sujetos de derecho que en ella coexisten); y que la doctrina ha aceptado de manera general el principio según el cual los límites a los derechos fundamentales deben interpretarse restrictivamente y en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos²⁹⁷

Muchas discusiones se han desarrollado en torno a la idea de cómo concebir los derechos humanos, si como obligaciones carácter moral o como efectivas obligaciones y responsabilidades de carácter jurídico, es decir sancionables y exigibles en ese ámbito, y si en esas obligaciones se comprende sólo a los estados o también se derivan a las distintas personas que integran la comunidad. Pogge²⁹⁸, en una de las notas de la obra a la que nos hemos venido refiriendo, cita como ejemplos en estas discusiones lo expresado por Habermas y Alexy. Así, para el primero, el concepto de los derechos humanos no es de origen moral, sino jurídico por naturaleza. Los derechos humanos pertenecen en razón de su estructura, a un esquema de derecho positivo y coercitivo que apoya pretensiones de derechos, subjetivas y justificables. Mientras que para el segundo, a pesar de que explícitamente se refiere a los derechos humanos como derechos morales, sostiene, en lo demás, una posición similar, que iguala la institucionalización de los derechos humanos con su transformación en derecho positivo.

En cuanto a la persona, Pogge²⁹⁹ sostiene que el grado de responsabilidad que le corresponde por la injusticia depende de los medios a su disposición para corregirla y de cuán favorecida esté en

²⁹⁷ Al respecto puede verse lo expresado por Fernández Segado en la cita que de ese autor se hace en Alegre Martínez, Miguel Ángel, *“La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*, op. cit., página 54.

²⁹⁸ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit., página 281.

²⁹⁹ *Idem*, página 286.

el orden social de que se trate (debemos entender que a mayores posesiones mayores responsabilidades). Con respecto al grado de culpabilidad de una persona, en su opinión, está dependerá también de otros factores, como su educación, su experiencia y su circunstancias. Lo destacable, sin duda, es que, conforme a lo expuesto, la injusticia genera responsabilidades, institucionales y personales, inevitables e inexcusables.

Pretender que un deber jurídico de cumplimiento consignado como obligación de determinados sujetos en los instrumentos normativos correspondientes es sólo un deber u obligación moral, es reducir las normas y los derechos humanos para la vida en la comunidad a propósitos de buenos deseos y no a normas vinculantes. Por ello es conveniente ubicar correctamente los derechos establecidos y las obligaciones correlativas para combatir y reducir la pobreza, tanto en el sistema internacional como en el nacional, logrando con ello acercarnos a la fundamentación jurídica que permite igualmente ubicar correctamente los deberes jurídicos que se desprenden de los instrumentos señalados. Ubicando los deberes jurídicos en las normas correspondientes, estaremos en posibilidad de conocer como pueden ser exigidos y obligados los sujetos responsables de los mismos ante su incumplimiento, de ello nos ocuparemos a continuación.

Quizá la premisa fundamental de la que debemos partir se concreta en la expresión de que, como ha señalado Dworkin³⁰⁰, “para proteger la igualdad se necesitan leyes, y las leyes son, inevitablemente compromisos que afectan la libertad”. Desde luego no se puede hablar de un Estado Constitucional de Derecho si en el mismo prevalecen injusticias y desigualdades que hacen

³⁰⁰ Citado por Otero Parga, Milagros. “*Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales*”, *op. cit.*, página 8.

prácticamente imposible a las personas desenvolverse en un ambiente de libertad y de igualdad, como ya hemos visto, entonces encontramos que los poderes públicos y las personas están obligados a satisfacer y en su caso a exigir, poniendo en ello hasta el límite de sus capacidades, las posibilidades del ejercicio de los derechos establecidos en los diversos instrumentos que rigen la vida de la comunidad, reconociendo en el orden jurídico el compromiso de aceptar como válidas las normas que lo componen y por lo tanto el fundamento suficiente de nuestras propias obligaciones jurídicas.

Una expresión de Habermas permite reforzar la idea y fuerza de los derechos humanos en el Estado Constitucional, para el profesor alemán “Los derechos humanos constituyen un utopía realista en la medida en que no proponen más imágenes engañosas de una utopía social que promete la felicidad colectiva, sino que fundan el ideal de una sociedad justa en las instituciones de los estados constitucionales”³⁰¹. Me parece que, como idea fuerza o como utopía realista, el Estado Democrático, Social y Constitucional de Derecho y sus instituciones tienen un compromiso efectivo de buscar la sociedad justa; y la pobreza imperante en muchas comunidades no es de ninguna manera un entorno de justicia social. Por el contrario, para algunos, ante los abusos que pueden cometerse en su nombre, la sospecha de que los derechos humanos pueden ser usados al arbitrio de alguna o algunas sociedades parece confirmar que las injusticias son instrumento de los poderosos.

Particularmente esta nueva consideración del impacto en las sociedades del Estado Constitucional y Social de Derecho tiene un parte aguas en la historia de la humanidad, así, después de la Segunda Guerra Mundial el mundo tuvo varias transformaciones, en

³⁰¹ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, op. cit., página 19.

el campo jurídico se renovó la reflexión sobre los valores contenidos en las normas jurídicas y sobre la declinación de un positivismo acentuado, la responsabilidad del Estado para proteger y fomentar los valores jurídicos se aceleró, en primera instancia, como consecuencia directa de la propia guerra, de los crímenes contra la humanidad que en ella se cometieron como el genocidio, la esclavitud, la tortura y la guerra injusta. Surgieron después preocupaciones en temas como la pobreza, el racismo y la segregación, los derechos de la mujer, el aborto, la pena de muerte, los derechos de votar, la inmigración, la autodeterminación, el terrorismo y las armas nucleares. Más allá de las normas del Estado o de la comunidad internacional se ha apelado a una norma superior, la de la razón o la de la justicia. Lo esencial de esta apelación ha sido la imperiosa necesidad de limitar o cambiar la norma positiva, en ausencia de un poder público adecuado³⁰².

A propósito de los efectos jurídicos que derivaron de la guerra, De Esteban y González Trevijano señalan que, en concreto respecto de la dignidad humana:

“La recepción de este concepto por parte de los diversos textos internacionales posteriores se debe fundamentalmente a tres factores: a la hecatombe que representó para la humanidad la Segunda Guerra Mundial, al proceso de descolonización surgido posteriormente y a las doctrinas sociales que surgieron, entre las que hay que subrayar la doctrina pontificia”³⁰³.

Tal fue el efecto nocivo de la Gran Guerra que algunos, como Zommermann³⁰⁴, afirman que fue preciso que transcurriera la terrible catástrofe de la II Guerra Mundial para que las naciones propusieran

³⁰² Granfield, David. *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, *op. cit.*, página 29.

³⁰³ Alegre Martínez, Miguel Ángel. *“La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*, *op. cit.*, página 20.

³⁰⁴ Citado por Otero Parga, Milagros. *“Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales”*, *op. cit.*, página 1.

pautas de actuación y llegaran al convencimiento de que sólo con el concurso de todas ellas era posible velar por la salvaguarda de los derechos humanos.

La salvaguarda se concibió como un proceso de positivación de los derechos humanos (aunque este reconocimiento no los crea sólo los protege y les da forma legal) y, como ha señalado Otero Parga³⁰⁵, se realizó a partir del artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas (San Francisco, 1945), en relación con el artículo 55 del mismo texto, que establecían el compromiso de los estados miembros de la ONU de adoptar las medidas necesarias para el logro del respeto universal y efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. No podemos dejar de mencionar que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, constituye el primer instrumento de reconocimiento de derechos humanos de alcance supraestatal³⁰⁶. Vemos entonces como los derechos humanos no son concebidos como creación de la sociedad política, que sólo los reconoce y garantiza, sino que son inherentes al hombre por el hecho de serlo, por su propia naturaleza.

Conviene ahora recoger el texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos que da pie al Sistema Internacional de la materia. De dicho instrumento me referiré a las disposiciones que me parecen más relevantes para efectos de esta investigación.

En algunos de los Considerandos de su Preámbulo, la Declaración Universal alude a varios de los conceptos e ideas que dan sustento a la investigación, así señala que:

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el *reconocimiento de la dignidad intrínseca* y de

³⁰⁵ *Idem*, página 13.

³⁰⁶ *Idem*, página 15.

los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

“Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el *advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria*, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”.

“Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a *promover el progreso social y a elevar el nivel de vida* dentro de un concepto más amplio de libertad”.

De su articulado me interesa destacar que la Declaración expresa:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen *libres e iguales en dignidad y derechos* y, dotados, como están de razón y conciencia, deben *comportarse fraternalmente* los unos con los otros.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a *igual protección contra toda discriminación* que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que *la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales* reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el *esfuerzo nacional y la cooperación internacional*, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la *satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*.

Artículo 23. Numeral 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, *una existencia conforme a la dignidad humana* y que será complementada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Artículo 25. Numeral 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.....

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los *derechos y la libertades* proclamados en esta Declaración *se hagan plenamente efectivos.*

Como podemos observar la idea de los derechos humanos está basada en las nociones de dignidad humana y de limitación del poder del Estado frente a los individuos. En 1945, finalizada la Segunda Guerra Mundial y creada la Organización de las Naciones Unidas, que vino a consolidar los trabajos de la Sociedad de las Naciones surgida en el período entre guerras, el Derecho Internacional sufre una gran transformación: pasa de ser un orden jurídico que regulaba relaciones entre los estados, o, si acaso, también con respecto a algunas organizaciones internacionales, a un reconocimiento de fondo a los derechos fundamentales de los seres humanos tanto como individuos, como dentro de las comunidades sociales.

Oraá y Gómez Isa³⁰⁷ nos recuerdan como desde el ámbito de las organizaciones de juristas surgieron propuestas, antes de la

³⁰⁷ Oraá, Jaime y Gómez Isa, Felipe. “*La Declaración Universal de los Derechos Humanos*”, op. cit., páginas 24 y 25. Los autores se refieren a los esfuerzos realizados hacia 1921 por el Instituto de Derecho Internacional cuando crea la Comisión encargada de estudiar la protección de las minorías y de los derechos humanos en general, y como, fruto del trabajo de esa Comisión, en 1929 se presenta un Proyecto de Declaración de Derechos Humanos, aprobada finalmente el 12 de octubre de ese año con el nombre de Declaración de Derechos

Declaración, lanzando iniciativas inspiradas en la necesidad de una garantía internacional de los derechos y libertades del ser humano, así mencionan los trabajos de la Academia Diplomática Internacional, la Unión Jurídica Internacional, la *International Law Association*, la *Grotius Society*, la Conferencia Interamericana de Juristas, el Instituto Americano de Derecho Internacional y, de manera especial, el Instituto de Derecho Internacional que en su sesión de 1929 aprueba la Declaración de Derechos Internacionales del Hombre considerando que la conciencia jurídica del mundo civilizado exige el reconocimiento al individuo de derechos excluidos de todo atentado por parte del Estado y que era necesario extender al mundo entero el reconocimiento internacional de los derechos humanos.

La importancia de la positivación de los derechos humanos, su transformación en derechos fundamentales en un determinado sistema, proviene de que con ella se alcanza la capacidad jurídico-fundamental de quien es sujeto de imputación de las normas positivadas de los derechos humanos, y por tanto se deduce de la interpretación y concreción de los derechos fundamentales en particular, de cada uno de ellos. Igualmente con la positivación cabe una construcción general en la medida en que se hace referencia a un complejo normativo determinado y diferenciado.

Internacionales del Hombre. También refieren como, en 1928, la Academia Diplomática Internacional, en una resolución de noviembre de ese año, señaló que la protección internacional de los derechos humanos “responde al sentimiento jurídico del mundo contemporáneo “ y que por tanto “una generalización de la protección de los derechos del hombre y del ciudadano es altamente recomendable”. Aluden también, a lo expresado por García Bauer en relación a que en la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, Conferencia de Chapultepec celebrada en nuestro país en marzo de 1945, en la que los Estados latinoamericanos declararon que la futura Organización de las Naciones Unidas debería asumir la responsabilidad en cuanto a la protección internacional de los derechos humanos mediante un catálogo de derechos y deberes en una Declaración que adoptaría la forma de una convención. Ver Oraá, Jaime y Gómez Isa, Felipe. “*La Declaración Universal de los Derechos Humanos*”, op. cit., páginas 32 y 33.

La Carta de las Naciones Unidas no plantea en su texto a la dignidad de la persona como un concepto equiparable a un derecho directamente exigible e independiente, sólo en el Preámbulo alude a ella como una exigencia que opera como fundamento de los derechos humanos y las libertades fundamentales que consagra. Es hasta su inclusión en textos constitucionales específicos cuando la dignidad de la persona alcanza su expresión como derecho exigible.

La discusión para convertir los derechos humanos en derechos exigibles ha sido prolongada y aún nos falta mucho por ver. Autores como Pogge³⁰⁸ sugieren otros enfoques, él piensa que el lenguaje de los derechos humanos permite una mejor formulación de un criterio nuclear de justicia básica complejo y aceptable internacionalmente, para ello deberíamos concebir los derechos humanos principalmente como demandas dirigidas hacia las instituciones sociales. Con esta interpretación institucional se aparta de la idea de interpretación que denomina interaccional, que presenta a los derechos humanos como derechos que someten el trato dispensado a los seres humanos a ciertas limitaciones que no presuponen la existencia de instituciones sociales, por ello difiere de la idea de que el derecho humano a “X” es un tipo de metaderecho que requiere de su juridificación, como consecuencia de ello, el gobierno y los ciudadanos deberían garantizar que sus textos legales fundamentales incorporasen todos los derechos humanos y que, bajo su jurisdicción, los derechos fueran observados y se hicieran valer mediante un sistema judicial efectivo. Para esta idea se apoya, como hemos visto, en Habermas que establece que el concepto de los derechos humanos no es de origen moral sino jurídico por naturaleza y pertenecen en razón de su estructura, a un esquema de derecho positivo y coercitivo que apoya

³⁰⁸ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit., páginas 65 y 66. Particularmente su alusión a Habermas y Alexy en la nota 72 de la página 281.

pretensiones de derechos subjetivas y justificables; y en Alexy que iguala la institucionalización de los derechos humanos con su transformación en derecho positivo.

En este punto conviene recordar cómo Habermas³⁰⁹, ante la positivación de los derechos humanos nos recuerda que

“Cuando las declaraciones clásicas de los derechos humanos se refieren a los derechos “innatos” o “inalienables”, a los derechos “inherentes” o “naturales”, o a los *droits inalienables et sacrés*, delatan sus orígenes religiosos y metafísicos... . Ahora bien, para un estado secular, tales afirmaciones funcionan primordialmente como parámetros de sustitución: nos alertan sobre un modo especial de *justificación general acceptable* cuya dimensión epistémica se encuentra más allá del control del estado”.

Independientemente del carácter secular del Estado, que en términos generales se ha impuesto en el constitucionalismo moderno, el llevar a la práctica efectiva los derechos humanos ha resultado ser un tema de gran dificultad y debate. Para Pogge³¹⁰ los derechos jurídicos, incluidos los constitucionales, aunque se hagan valer concienzudamente con frecuencia no bastan para garantizar un acceso seguro a los beneficios individuales o colectivos que suponen, en su opinión, subsisten muchas constituciones, que denomina, “escaparate” que incluyen muchos derechos importantes que la práctica gubernamental ignora por completo.

Por otro lado, Habermas también sostiene que,

“En virtud de que la *promesa moral* de igual respeto a todo ser humano debe ser cambiada a una *moneda legal*, los derechos humanos exhiben un rostro que, como el de Jano, observa

³⁰⁹ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 10.

³¹⁰ Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, *op. cit.* página 66.

simultáneamente la moral y el derecho. A pesar de su *contenido* exclusivamente moral, los derechos humanos tienen la *forma* de derechos subjetivos exigibles que conceden libertades y pretensiones específicas. Han sido diseñados para ser *traducidos en términos concretos* en legislación democrática; para ser *especificados*, caso por caso, en las decisiones judiciales, y para *hacerlos valer* en casos de violación. De modo que los derechos humanos se circunscriben de manera precisa sólo en aquella parte de la moral que *puede* ser traducida al ámbito de la ley coercitiva y transformarse en una realidad política mediante la fórmula robusta de derechos civiles efectivos³¹¹.

Esta transferencia sugerida de la moral al derecho para propiciar derechos subjetivos exigibles, es vista por otros³¹², con una visión realista. Así los derechos humanos son algo bueno, y obviamente, que se garanticen es necesario y urgente en casi todo país, sin embargo algunos autores encuentran que los derechos humanos son presentados, por su esencia, como universales, cuando en la realidad no alcanzan tal dimensión, fundamentalmente porque todavía no han llegado a ser reales para todos y en un mundo que es mayoritariamente de pobres, no basta con pretender la igualdad para que los pobres sean tomados en cuenta por la sociedad, sino que hay que ponerlos en el centro de la misma para que no sea expulsados de la ciudadanía estatal social. Por ello afirman que la vida puede parecer algo sobreentendido en los países más ricos que tiene asegurados sus derechos fundamentales, pero no es así en la mayor parte de los países, sea por la extrema pobreza, por la represión o por la violencia, para la mayor parte de la humanidad no se dan las condiciones para poder seguir viviendo por hambre y falta de trabajo.

³¹¹ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 11.

³¹² Pueden verse al respecto los comentarios de Ellacuría y Sobrino en la obra ya citada de éste último. Sobrino, Jon. “*Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*”, *op. cit.*, páginas 30 y 31.

A pesar de los innumerables obstáculos para su realización efectiva, los derechos humanos son vistos como valores centrales del ordenamiento jurídico que determinan un juicio crítico ético sobre el funcionamiento tanto de órganos gubernamentales como de los miembros de la comunidad.

Esos imperativos éticos van adquiriendo sede jurídica así, para Castro Cid³¹³:

“Los derechos humanos son atribuciones jurídicas a las que se asigna la función de actuar como mecanismos de defensa de unos intereses, exigencias o aspiraciones generalmente consideradas inherentes o debidas al hombre-individuo en cuanto que éste es el sujeto/valor central y básico que actúa como medida crítica, como frontera y como destino de la ordenación jurídica”.

Añade:

“Los derechos humanos son productos o creaciones plenamente histórico-culturales (que se fundamentan) en la creencia de que la simple cualidad de ser hombre es título suficiente para exigir del orden jurídico el reconocimiento y la protección de ciertos intereses o posibilidades de autorrealización sin las cuales los miembros de la comunidad no pueden conservar su propia dignidad fundamental de seres racionales y libres”.

Del imperativo ético, a la sede jurídica y al establecimiento de principios tanto en el Sistema Internacional como en los ordenamientos constitucionales nacionales, el concepto de dignidad humana envuelve la razón filosófica, moral, ética y jurídica cuando hablamos del ser humano, como expresa Nino, quién propone tener en cuenta, “tres principios de cuya combinación derivan los derechos humanos: inviolabilidad de la persona, autonomía de la persona y

³¹³ Citado por Otero Parga, Milagros. *“Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales”*, op. cit., página 52.

dignidad de la persona”, mientras que para Camps “la fundamentación de los derechos humanos es su aportación al intento de enriquecer la idea de dignidad humana”. Con un enfoque amplio sobre los principios o fundamentos de los derechos humanos, Puy propone que “los derechos humanos tienen, y deben tener muchas fundamentaciones teóricas y prácticas capaces de motivar su existencia efectiva y real con la misma amplitud e intensidad”³¹⁴.

Es relevante conocer los fundamentos de los derechos humanos pero no se debe olvidar, como nos recuerda Habermas, que:

“Los ciudadanos tienen iguales oportunidades para hacer uso de esos derechos sólo si de forma simultánea disfrutan también de garantías para tener un nivel suficiente de independencia en su vida privada y en sus situación económica y si, además, tienen posibilidad de formar identidades personales en un entorno cultural escogido por ellos mismos”³¹⁵.

Podemos entonces observar como la idea de autonomía de la persona y su dignidad, son consideraciones que enriquecen a los derechos humanos, que pueden ser utilizadas para dar amplitud e intensidad a los derechos fundamentales y que el disfrute de esos derechos sólo es efectivamente posible si se garantiza un nivel suficiente de independencia personal (libertad) y económica (bienestar) que dé efectiva capacidad a las elecciones personales de vida.

Los derechos humanos llegaron a mitad del siglo pasado y plantearon a estudiosos y analistas el reto de comprender sus significado y alcance, actualmente se puede decir que las discusiones

³¹⁴ Ver las citas respectivas en Otero Parga, “*Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales*”, *op. cit.*, páginas 53 a 55.

³¹⁵ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 9.

sobre los orígenes de tales derechos y los fundamentos que les asisten ya no son un tema que se discuta, ahora los análisis y reflexiones se orientan a encontrar cause eficaces para su adecuada protección, tanto en la definición de mecanismos, como en la conceptualización de sus efectivas garantías.

Esos principios y valores jurídicos suponen la existencia de derechos y obligaciones para su concreción y no sólo de aspectos relativos a la asistencia social o a la ayuda humanitaria, o incluso de actos de caridad, a favor de esas personas en estado de marginación. Como tales, esos derechos y obligaciones, refieren a un marco jurídico expreso o tácito que haga posible el pleno respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en condiciones de pobreza.

Los derechos humanos encuentran grandes y graves obstáculos para su debida concreción, desde los cuestionamientos a la validez universal de los mismos, hasta los temas relativos a su justiciabilidad para hacer efectivas las garantías de su cumplimiento, han sido temas polémicos y debatidos en la doctrina y en las jurisdicciones nacionales e internacionales. En mi opinión, lentamente, pero poco a poco, los derechos humanos se están imponiendo en la sociedad, no sólo al nivel de obligaciones mínimas que deben hacer cumplir los estados, sino también en nuestras relaciones con nuestros semejantes.

Entre los obstáculos que encuentran los derechos humanos al pretender separar sus diferentes categorías o generaciones, Habermas menciona que:

“Los reclamos para tener acceso a un reparto adecuado de la propiedad y la cultura en la sociedad, plantean límites estrechos a la pretensión de transferir los costos y riesgos sistémicos a los individuos. Dichas exigencias tienen por objeto

evitar la profundización de las desigualdades sociales y la exclusión de algunos grupos de la vida social y cultural, de ahí que algunas de las políticas..., tienden a destruir el equilibrio entre las diferentes categorías de los derechos fundamentales. La dignidad humana, que es una y la misma en todas partes y para todo ser humano, fundamenta la indivisibilidad de todas las categorías de derechos humanos”³¹⁶.

Recordemos que hay voces contrarias que consideran inútil el desarrollo de los derechos humanos, particularmente con los llamados derechos sociales, e incluso le niegan el carácter de derechos, y de ahí que minimicen sus efectos e ignoren su utilidad considerando que ante su imposible realización el tema no encuadra en un estudio de naturaleza jurídica. Esta investigación se ubica en una posición totalmente contraria, considero imprescindible para la sociedad, nacional e internacional, y para el Estado Constitucional de Derecho, estudiar los derechos sociales desde su carácter conceptual como derechos y, con ello, analizar, también, las consecuencias, principalmente las obligaciones de carácter jurídico en el sistema interno que se desprenden de los mismos.

Vemos entonces que el problema que ha originado las mayores discusiones se centra en la fuerza vinculante que los instrumentos internacionales creados, y órganos derivados de los mismos, puedan tener al emitir sus fallos o recomendaciones, es decir hay un problema fundamental sobre cómo actuar ante la violación de los derechos humanos, sobre la falta de respeto a los mismos o sobre las omisiones institucionales que hacen precaria su existencia. Como señala Asis Roig³¹⁷: “el problema fundamental que afecta a los derechos humanos puede ser enunciado con un único término, la

³¹⁶ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 9.

³¹⁷ Otero Parga, Milagros. “*Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales*”, *op. cit.*, página 7.

fuerza. Y más concretamente desde dos puntos de vista a saber. a) La fuerza frente a los derechos, y b) la fuerza de los derechos”.

Particularmente, las discusiones se han dado en el ámbito de los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Posturas encontradas al respecto son presentadas por Otero Parga³¹⁸ quien refiere como para los hindúes, siguiendo a Pandeya, consideran que el artículo 29 de la Declaración Universal, donde se establecen los deberes de los estados, son la “guía de la declaración misma” y desearían ver a todos los demás artículos subordinados a éste, mientras que otros, como Diemer, se oponen firmemente a los efectos de estos instrumentos afirmando que las declaraciones de derechos “van siempre destinadas a aquellos que pueden atentar contra los valores en la actualidad o en el futuro y en este sentido una declaración de derechos humanos nunca entraña deberes”. Para la autora el factor de cambio que se requiere, citando para ello a Goyard-Fabre, es la organización de sanciones frente a los incumplimientos, porque los derechos del hombre no pueden ya seguir siendo considerados como obligaciones morales o naturales (aunque posiblemente también los son), por ello es preciso reforzar la idea de que la protección y garantía de los derechos humanos son obligaciones y encuentran su expresión como deberes jurídicos.

Los derechos humanos, siguiendo las ideas de Otero Parga³¹⁹, son las facultades que corresponden al ser humano por su propia dignidad y que se encuentran en su propia naturaleza. El Estado debe reconocerlos para protegerlos de la mejor manera, pero este reconocimiento no los crea, puesto que son anteriores y superiores al propio Estado por corresponder a la naturaleza del ser humano, sostiene que no todas las prerrogativas o facultades de las que debe

³¹⁸ *Idem*, páginas 2 a 7.

³¹⁹ *Idem*, nota preliminar, página XIV.

disponer el ser humano se convierten en derecho humanos, sino únicamente, aquellas que están en relación con la dignidad del individuo como ser superior de la creación.

En su investigación la autora³²⁰ refiere dos citas que me parecen importantes en la relación a lo que he venido analizando. Por un lado, lo expuesto por Ollero Tassara que afirma que:

“Los derechos fundamentales cuentan con el fundamento real de que su mismo nombre presume. Se trata sin duda de un fundamento ético que incluye, como exigencia de la dignidad humana, el reconocimiento de un pluralismo cognoscitivo. Por otra parte precisan, como consecuencia de la historicidad humana, todo un proceso de positivación”.

Desde otra perspectiva menciona que Delgado Pinto quien establece que:

“La fuerza especial que les respalda (se refiere a los derechos humanos), como exigencias cuya satisfacción no puede condicionarse a otros objetivos políticos, no proviene tan sólo de su positivación jurídica, ni siquiera allí donde son reconocidos, sino más bien de que se les considera exigencias inexcusables de la dignidad que atribuimos o reconocemos a todos los seres humanos”.

Para efectos de esta investigación es importante tener en cuenta por su significado de universalidad, subjetividad y referencia a la acción concreta, la definición formal o estructural de derechos fundamentales que propone Ferrajoli cuando señala que: “son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con

³²⁰ *Idem*, páginas 50 a 51.

capacidad de obrar”³²¹. Esta definición, como otras, admite argumentos en pro y en contra pero nos ha parecido muy útil para dar sentido a estas reflexiones.

Independientemente de la conceptualización de los derechos humanos como derechos subjetivos, me parece relevante rescatar la idea propuesta por Pogge³²² al señalar que quienes se oponen a una cultura de derechos jurídicos pueden, y suelen, compartir el enunciado siguiente: “todo orden institucional coercitivo debe, en la medida de lo razonablemente posible, ofrecer a todos aquellos cuyas libertades limita un acceso seguro a ciertos bienes básicos”, aunque en nuestra propia cultura:

“Los derechos humanos deben realizarse mediante los derechos jurídicos individuales correspondientes, también deberíamos permitir que los derechos se realizarán por otras vías (menciona como ejemplo la solidaridad). Lo que realmente importa es el acceso seguro a los objetos de esos derechos”.

Establece un concepto de derechos humanos que no sólo se plantean ante un gobierno y sus representantes, sino ante la estructura institucional de una sociedad, por ello, no se supone que los derechos humanos regulan lo que deben hacer o dejar de hacer los representantes del gobierno, antes bien, esos derechos deben gobernar la forma en que todos juntos debemos diseñar reglas básicas de nuestra vida en común.

³²¹ Ferrajoli, Luigi. *“Los fundamentos de los derechos fundamentales”*. Segunda Edición, Madrid, Editorial Trotta, 2005, página 19. En esta obra puede verse los cuestionamientos que sobre la definición formal, propuesta y defendida por Ferrajoli, formulan Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo.

³²² Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, *op. cit.*, páginas 67 a 69.

Por otro lado, en los últimos tiempos, como señala Grasso³²³, ha ido ampliándose la idea de que los derechos humanos se pueden ordenar en tres categorías: los derechos fuera del Estado, o incluso contra él; las llamadas libertades individuales, los derechos políticos o derechos en el Estado; y, los derechos que hacen referencia a situaciones reales y materiales de los individuos o derechos sociales.

También debemos tener en cuenta, como señala Díez-Picazo³²⁴, que los derechos fundamentales son una rama del ordenamiento jurídico de elaboración esencialmente jurisprudencial, son sólo punto de partida, pues deberá ser la interpretación, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que proporcione el cuadro normativo acabado.

Para Pogge, los derechos socioeconómicos, tales como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, conforme al artículo 25 de la Declaración Universal, son los derechos humanos que hoy en día se incumplen con mayor frecuencia. Así señala que:

“El hecho de que sean ampliamente vulnerados también desempaña un papel importante en la explicación de las carencias globales en los derechos humanos civiles y políticos que exigen democracia, un juicio justo y el imperio de la ley. Las personas extremadamente pobres, a menudo atrofiadas física y mentalmente a causa de una infancia con malnutrición, analfabetas debido a una falta de escolarización, y preocupadas sobremanera por la sobrevivencia de sus familias, no pueden perjudicar ni beneficiar en exceso a los

³²³ Al respecto puede verse Grasso, Pietro Giuseppe. “*El problema del constitucionalismo después del estado moderno*”. Madrid, España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005, páginas 44 y siguientes.

³²⁴ Díez-Picazo, Luis María. “*Sistema de Derechos Fundamentales*”. Segunda Edición, Navarra, España, Editorial Aranzadi, 2005, páginas 47 y siguientes.

políticos y burócratas que los gobiernan. Por consiguiente, quienes detentan el poder ponen mucha menos atención en los intereses de los pobres que en los intereses de los agentes con quién pueden mantener un trato de reciprocidad: los gobiernos y las empresas extranjeras y los turistas”³²⁵.

Los derechos humanos pueden parecer sumamente alejados de los individuos que padecen la pobreza: ¿Cómo explicar a una persona con tan graves carencias que existe un sistema que lo protege y una obligación de los entes públicos y de la sociedad en su conjunto de preservarlo en su beneficio? Difícilmente se puede pensar que tales derechos sean para ellos una esperanza, sin embargo, es en circunstancias de crisis y extrema privación cuando los derechos humanos asumen su mayor relevancia.

Muchos de esos impactos derivan de la falta de empleos de calidad, productivos y decentes para todos, que suponen ingresos permanentes y que, como señaló el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al estar varios de los derechos económicos y sociales directamente vinculados a la seguridad de los ingresos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a una remuneración justa e igual por trabajo del mismo valor y el derecho a la seguridad social, al no contar con esos empleos dignamente remunerados el cumplimiento de los derechos humanos se ve seriamente afectado.

Para la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hay que ampliar la noción de pobreza, relacionándola con la falta de equidad, la mayor probabilidad de morir de enfermedades prevenibles y de tener una tasa más alta de mortalidad infantil. En su concepto, significa también mayor vulnerabilidad al delito y la violencia, acceso inadecuado o carencia

³²⁵ Pogge, Thomas. “La pobreza en el mundo y los derechos humanos”, *op. cit.*, página 123.

de acceso a la justicia y los tribunales, así como la exclusión del proceso político y de la vida de la comunidad³²⁶.

En muchas ocasiones la discusión sobre qué tipos de derechos permitirían combatir efectivamente la pobreza ha llevado a pensar que los mismos tendrían que ser considerados, dentro de los derechos de igualdad, es decir, desde la perspectiva de la desigual e injusta distribución de la riqueza que impide que las personas puedan satisfacer por sí mismas sus necesidades básicas.

Otros criterios pueden llegar a hablar de que el combate a la pobreza debe enmarcarse, más bien, en la consideración de la perspectiva de los derechos prestacionales o aquellos en los que la intervención del Estado consiste en la prestación de algún bien o servicio o en la exigencia de actos positivos del poder público.

Ya sea desde una perspectiva de los derechos de libertad, de los de igualdad, o de aquellos que hacen necesario el brindar directamente un servicio, lo trascendente, con la presencia de la condición de pobreza que afecta a tantos mexicanos, es el menoscabo a las condiciones esenciales de que debe disfrutar toda persona cuando consideramos su dignidad humana, por ello se hace necesario analizar qué lugar ocupa en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico este valor superior, este derecho a tener derechos.

Antes de ello conviene recordar lo establecido por Nussbaum³²⁷ para alcanzar una vida acorde con la dignidad humana. La autora propone diez capacidades como metas generales que luego podrán ser especificadas por cada sociedad en el proceso de elaborar una versión de los derechos básicos que esté dispuesta a reconocer. De un modo u otro, afirma, todas forman parte de una teoría mínima de

³²⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, páginas 11 y 12.

³²⁷ Nussbaum, Martha C., *op. cit.*, páginas 87 a 90.

justicia social; una sociedad que no las garantice a todos sus ciudadanos, en un nivel mínimo adecuado, no llega a ser una sociedad plenamente justa. Su idea es que en relación a cada una de estas capacidades podemos sostener, al imaginar lo que sería una vida desprovista de ellas, que no sería una vida acorde con la dignidad humana. De hecho, en su concepción, el enfoque de capacidades es una especificación del enfoque de los derechos humanos, los cuáles han sido asociados a la idea de la dignidad humana. Para ella la descripción de los derechos sociales mínimos articulados en capacidades humanas básicas comprende:

1. *Vida*. Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.
2. *Salud física*. Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva; recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar adecuado para vivir.
3. *Integridad física*. Poder moverse libremente de un lugar a otro; estar protegido de los asaltos violentos, incluidos los asaltos sexuales y la violencia doméstica; disponer de oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en cuestiones reproductivas.
4. *Sentidos, imaginación y pensamiento*. Poder usar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo auténticamente humano, un modo que se cultiva y se configura a través de una educación adecuada, lo que incluye la alfabetización y la formación matemática y científica básica, aunque en modo alguno se agota en ello. Poder usar la imaginación y el pensamiento para la expresión y la producción de obras y eventos religiosos, literarios, musicales, etc., según

la propia elección. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión tanto en el terreno político como artístico, así como de la libertad de prácticas religiosas. Poder disfrutar de experiencias placenteras y evitar los dolores no beneficiosos.

5. *Emociones.* Poder mantener relaciones afectivas con personas y objetos distintos de nosotros mismos; poder amar a aquellos que nos aman y se preocupan por nosotros, y dolernos por su ausencia; en general, poder amar, penar, experimentar ansia, gratitud y enfado justificado. Que nuestro desarrollo emocional no quede bloqueado por el miedo y la ansiedad. (Defender esta capacidad supone defender formas de asociación humana de importancia crucial y demostrable para este desarrollo).
6. *Razón práctica.* Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de vida. (Esto implica una protección de la libertad de conciencia y de la observancia religiosa).
7. *Afiliación.*
 - a. Poder vivir con y para los otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en diversas formas de interacción social; ser capaz de imaginar la situación de otro. (Proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que constituyen y promueven estas formas de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y de asociación política).
 - b. Que se den las bases sociales del autorespeto y la no humillación; ser tratado como un ser dotado de dignidad e igual valor que los demás. Esto implica introducir disposiciones contrarias a la discriminación por razón de

raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.

8. *Otras especies*. Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.
9. *Juego*. Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. *Control sobre el propio entorno*.
 - a. Político. Poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación.
 - b. Material. Poder disponer de propiedades (ya sea bienes mobiliarios o inmobiliarios), y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás; no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías. En el trabajo, poder hablar como un ser humano, ejercer razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores.

Independientemente de que podemos estar, ya sea total o parcialmente, de acuerdo o no en su propuesta, a mi me parece que ayuda a plantearnos qué condiciones mínimas debe desarrollar un Estado para considerar que las capacidades inherentes a sus ciudadanos están siendo reconocidas y protegidas, sabiendo que el conjunto de todos los derechos, debidamente definidos, son requisitos de la justicia, y que ninguno puede sustituir a otro.

Por otro lado, el concepto de los derechos sugiere una comprensión internacional, según la cual, en los términos de Pogge³²⁸, cada derecho concuerda con determinados deberes directamente correspondientes. Esta interpretación subyace en la conocida disputa acerca de qué deberes generan los derechos humanos. En un lado,

³²⁸ *Idem*, página 89.

se encuentran los libertarios, quienes exigen que estos deberes sean exclusivamente deberes negativos (los deberes de abstenerse el derecho correspondiente). Con arreglo a esta concepción minimalista, la seguridad social, el trabajo, el descanso y el ocio, un nivel de vida adecuado, la educación o la cultura, postulados en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no se consideran derechos humanos puesto que generan esencialmente deberes positivos. En el otro lado, se ubican las concepciones maximalistas, según las cuales, todos los derechos humanos conllevan deberes negativos (los de no privar), como deberes positivos (los de proteger y asistir). Para el minimalista, los derechos humanos sólo exigen la autocontención. Para el maximalista, estos derechos requieren nuestro esfuerzo por satisfacer los derechos humanos de cualquier persona en cualquier lugar: un derecho humano es un derecho del que se benefician todos los seres humanos y que obliga a toda persona que se encuentre en posición de hacer efectivo el derecho.

Pogge³²⁹ nos refiere a una interpretación de carácter institucional y para ello, con apoyo en el artículo 28 de la Declaración Universal que establece que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados se hagan plenamente efectivos, nos ofrece una idea de lo que significan los derechos humanos o de lo que se exige de los mismos, estableciendo cuatro elementos:

- 1) Cuán completamente pueden concretarse los derechos humanos en algún orden institucional se mide a través de cuán completamente son concretados, en general, estos derechos humanos.

³²⁹ *Idem*, páginas 89 a 90.

- 2) Los órdenes institucionales (se refiere a los sistemas jurídicos concretos), deben estructurarse de manera que los derechos humanos puedan concretarse tanto como sea razonablemente posible.
- 3) Un derecho humano se concreta en algún orden institucional en la medida en que todos aquellos cuyas conductas constriñe este orden tienen satisfechos ese derecho y se concreta si, y sólo si, esto ocurre.
- 4) Un derecho humano de una persona es satisfecho en la medida en que esa persona goza de un acceso seguro a ese derecho.

Concreción legal y material, satisfacción del derecho y acceso seguro al mismo, deberían obrar como elementos constitutivos y referenciales para situarnos frente al goce efectivo de los derechos humanos. Establecidos una noción de derechos humanos y sus elementos, volvamos ahora al análisis de su impacto con respecto a la pobreza.

Ya he comentado la necesidad de un concepto adecuado de pobreza al tratar de incorporar la perspectiva de los derechos humanos a las estrategias de reducción de la pobreza, la Organización de las Naciones Unidas sugiere que lo primero que se necesita es abordar una cuestión conceptual básica: ¿Cómo podemos pensar en la pobreza de una manera que resulte la más adecuada con respecto a un enfoque de los derechos humanos? Surge la opinión de que la pobreza constituye una denegación o falta de cumplimiento de los derechos humanos, ¿Quiere esto decir que la pobreza es idéntica a la falta de cumplimiento de los derechos humanos en general o, en otras palabras, que la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derechos humanos constituye pobreza? ¿O que en el contexto de la pobreza sólo cuentan determinadas categorías de

derechos humanos? En caso afirmativo, ¿Cómo decidimos cuáles? ¿Puede el debate sobre la pobreza ser diferente del resto? Estos son los tipos de preguntas que hace falta plantearse.

La propia Organización de las Naciones Unidas añade que el método más sencillo que se podría aplicar sería el global, es decir, definir la pobreza como la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derecho humano. Este método eliminaría cualquier distinción conceptual entre la pobreza y la falta de cumplimiento de los derechos humanos por definición, señala que no sería apropiado hacerlo así, porque resultaría obviamente extraño caracterizar determinados casos de falta de cumplimiento de los derechos humanos como pobreza, por deplorables que esos casos puedan ser. Por ejemplo, si un tirano niega a sus opositores políticos el derecho a expresarse libremente, eso en sí no empobrecería esos últimos en ningún sentido. Obviamente en este caso se ha producido una privación, pero parece poco posible caracterizar esta privación como pobreza. El motivo por el que no parece convincente es que cuando se considera como un problema social, y en el contexto de la determinación de políticas públicas, el concepto de pobreza ha adquirido una connotación específica que lo vincula de cerca a la falta de control de recursos económicos³³⁰.

Independientemente de centrar las condiciones de pobreza como una violación a un derecho humano específico o que con ella se violen varios de ellos o todos ellos, lo relevante, en mi opinión, es que si se parte del principio de indivisibilidad e igual importancia de todos los derechos humanos, parecería innecesario ubicar a la pobreza

³³⁰ En la ONU se estudia que esta es la razón por la que Amartya Sen, que ha hecho mucho por ampliar el concepto de pobreza, insiste en que “existen algunas claras conexiones que restringen la índole del concepto, y no podemos con entera libertad caracterizar la pobreza de cualquier manera que queramos” (Sen A., *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, página 107).

como consecuencia particular de la violación de alguno de ellos. Considerar la pobreza como violación a la dignidad humana tendría como consecuencia que cualquiera que sea del derecho humano del que se partiera, como la dignidad del hombre es un principio que envuelve a todo derecho y la pobreza atenta directamente contra ese principio, la violación quedaría establecida y, por tanto, sería exigible su inmediata reparación, la restauración íntegra del derecho y, en su caso el desagravio total para las víctimas.

Por otra parte, también la ONU 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 pobreza. La mayor parte de los actuales debates sobre la pobreza en los círculos académicos, así como en organizaciones internacionales como el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de la pobreza, se inspiran en este enfoque explícita o implícitamente.

Por regla general estos debates no utilizan la forma de expresión de los derechos. Mas 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 el enfoque de la capacidad 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.

Subyacente al enfoque de la capacidad, existe una concepción específica de lo que constituye el bienestar humano. A un nivel muy elemental, el bienestar se puede considerar que es la calidad o el “buen estado” de los servicios prestados por los entes públicos haciendo que su acceso universal permita condiciones de mejor nivel de vida para todos. Las repercusiones de esta conexión sugieren que el enfoque de la capacidad define la pobreza como la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc. La libertad se concibe aquí en un sentido amplio, para abarcar libertades tanto positivas como negativas. Por ejemplo, la libertad de una persona de vivir una vida sana depende tanto de la prescripción de que nadie obstaculice su legítima busca de una buena salud – libertad negativa –, como del éxito de la sociedad para crear un entorno propicio en el que pueda lograr realmente una buena salud– libertad positiva³³¹.

La razón por la que la concepción de la pobreza está relacionada con libertades básicas es que éstas se reconocen como fundamentalmente valiosas para lograr una dignidad humana mínima. Ahora bien, la preocupación por la dignidad humana motiva asimismo el enfoque de los derechos humanos, que postula que el ser humano tiene derechos inalienables a esas libertades. Si alguien no ha podido

³³¹ Para más información sobre el concepto de libertad, véanse, entre otros, BERLIN, Isaiah. *Sobre la libertad*. Edición de Henry Hardy, Primera Edición, 2004, Tercera reimpresión, 2012, Alianza Ensayo, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 2012.

adquirir esas libertades, obviamente sus derechos a esas libertades no se han realizado.

Por consiguiente, la pobreza se puede definir de manera equivalente, bien como la falta de libertades básicas, desde la perspectiva de las capacidades, bien como la no realización de los derechos a esas libertades desde la perspectiva de los derechos humanos. El enfoque de la capacidad define la pobreza como la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc. La libertad se concibe aquí en un sentido amplio, para abarcar libertades tanto positivas como negativas.

Utilizando esta equivalencia conceptual entre las perspectivas de las capacidades y los derechos, podemos ahora responder a la pregunta planteada: ¿Qué casos de falta de cumplimiento de los derechos humanos se considerarían como pobreza, cuando la pobreza se analiza desde la perspectiva de los derechos humanos? Recordando las características del concepto de pobreza basado en la capacidad anteriormente examinada, podemos ahora estipular que la falta de cumplimiento de los derechos humanos puede considerarse como pobreza si cumple las dos condiciones siguientes:

- 1) Los derechos humanos involucrados deben ser los que corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada;
- 2) La disposición insuficiente de recursos económicos debe desempeñar una función en la cadena causal que desemboca en la falta de cumplimiento de los derechos humanos.

La idea de que el no cumplimiento de sólo algunos tipos de derechos humanos y no de otros se considerará como pobreza puede

parecer opuesta al principio de indivisibilidad de los derechos, que prescribe que todos los derechos humanos son igualmente importantes. Sin embargo, no es así.

El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos no significa que todos los fenómenos sociales deban definirse por referencia a todos los derechos. El principio no significa que la tortura, el establecimiento de estereotipos sexuales o los juicios injustos deban definirse por referencia a todos los derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Al contrario, una definición de derechos humanos de esos fenómenos se limitaría ciertamente a un conjunto reducido de derechos humanos internacionales.

Sin embargo, una estrategia para combatir la tortura, los estereotipos sexuales o los juicios injustos tendría que abordar un conjunto mucho más amplio de derechos de los definidos por esos fenómenos. Por tanto, una definición de derechos humanos de los juicios injustos incluiría el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero podría excluir condiciones justas y favorables de trabajo para los jueces (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Por otro lado, una estrategia eficaz para hacer frente al problema de los juicios injustos no debería incluir únicamente las cuestiones tratadas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la presunción de inocencia, sino también los términos y condiciones del empleo de los jueces (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

El mismo argumento se aplica a la pobreza. El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos no exige que la pobreza se defina por referencia a todos los derechos establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero sí exige una estrategia

global para abordar la pobreza. El enfoque propuesto es perfectamente compatible con este principio. Aunque la pobreza se puede definir por referencia a un conjunto reducido de derechos humanos, que variarán de una sociedad a otra, aunque las pruebas empíricas sugieren que algunos derechos serán comunes a todas, una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza tendrá ciertamente que abordar un conjunto mucho más amplio de derechos humanos. Esto es debido a que los derechos humanos pueden estar relacionados con la pobreza de múltiples maneras.

A la hora de analizar los impactos de la pobreza, Naciones Unidas sugiere que es útil hacer una distinción entre tres diferentes formas en que los derechos humanos pueden ser pertinentes para la pobreza: pertinencia constitutiva, pertinencia instrumental y pertinencia restrictiva respecto del contenido y el ámbito de las estrategias de reducción de la pobreza. Si la falta de cumplimiento de cierto derecho humano cumple las dos condiciones mencionadas anteriormente, se puede decir que tiene una pertinencia constitutiva respecto a la pobreza. No obstante, incluso cuando un derecho no tiene una pertinencia constitutiva en este sentido, puede ser pertinente para la pobreza por las otras dos razones. La pertinencia instrumental se refiere a la capacidad de determinados derechos humanos de promover la causa de reducción de la pobreza. Cabe distinguir dos tipos distintos de relevancia instrumental, a saber, la causal y la evaluativa.

La relevancia causal de algunos derechos humanos se ilustra con el conocido ejemplo aportado por Sen en su labor pionera sobre la hambruna. Su análisis señala la regularidad empírica de que las hambrunas nunca se producen en una democracia que funcione con un grado razonable de libertades civiles y políticas, especialmente con unos medios de información relativamente libres autorizadas a criticar

abiertamente a los poderes del momento. El motivo de esta regularidad reside en el hecho de que los políticos democráticamente elegidos no pueden permitirse ignorar el clamor que un medio de información libre levantaría de producirse una hambruna, lo que motiva que el gobierno tienda a adoptar medidas preventivas adecuadas antes de que una hambruna inminente tenga la posibilidad de producirse. Los derechos civiles y políticos desempeñan así una función causal importante en la prevención de la peor manifestación de la pobreza que adopta la forma de una hambruna. Obviamente, sin embargo, la misma pertinencia causal puede también existir incluso en una situación de pobreza menos extrema, pero persistente.

La idea de una pertinencia evaluativa se deriva de la observación de que el análisis de la pobreza exige una evaluación social de diversos tipos. Recuérdese, por ejemplo, la observación hecha anteriormente de que la caracterización de la pobreza requiere un juicio previo en cuanto a qué capacidades se han de considerar como básicas. Para que sea éticamente defendible, se debe llegar a este juicio a través de un proceso de consultas sociales en las que puedan participar plenamente personas de todas las condiciones. Más esa participación solamente es posible cuando se respeta un amplio conjunto de derechos humanos, entre ellos derechos civiles y políticos. El cumplimiento de esos derechos es, por consiguiente, una condición previa esencial de una evaluación éticamente defendible de la pobreza. Esos derechos tienen, por tanto, una pertinencia evaluativa de la pobreza, aun cuando no formen parte de la definición de la pobreza.

La última forma en que los derechos humanos pueden ser pertinentes para la pobreza, incluso aunque no formen parte de la definición de la pobreza, consiste en que actúen como una restricción a los tipos de actuación permisibles para reducir la pobreza. Por

ejemplo, aunque es totalmente razonable que un país muy poblado pero con escasos recursos quisiera adoptar medidas de control demográfico como parte de una estrategia para reducir la pobreza, no sería admisible que adoptara medidas draconianas como la esterilización forzosa que viola la integridad y la intimidad personales. El planteamiento general es que los derechos humanos cuya falta de cumplimiento no es en sí constitutiva de pobreza, y cuya promoción puede no tener tampoco un valor instrumental para reducir la pobreza, pueden, no obstante, tener cierta relación con la índole y el contenido de una estrategia de reducción de la pobreza, al excluir a determinados tipos de actuación como prohibidos.

La ONU concluye que aunque sólo algunos derechos humanos pueden formar parte de una definición de la pobreza basada en los derechos humanos, un conjunto mucho más amplio de derechos puede ser fundamental en cualquier enunciado sobre la pobreza e indispensable en la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza.

Aquí conviene recordar el daño que al combate a la pobreza puede hacer la actitud de un Estado de persistir en la ausencia de su voluntad, aunque existan normas que así se lo impongan, como una respuesta razonable ante una obligación, ante un deber o motivo obligatorio, como es emprender acciones concretas de disminución de la pobreza en consideración a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de los individuos. Resultando, ante esa falta de respuesta, en un Estado marcadamente menos eficiente y en vías de una convulsión social por su incapacidad de articular políticas públicas que promuevan la justicia solidaria en su comunidad.

Un enfoque de los derechos humanos con respecto a la pobreza incluirá un reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales. Debe prestar

particular atención a los tratados que un Estado ha ratificado por dos motivos: la ratificación del tratado da al país un “sentido de propiedad” sobre las disposiciones pertinentes y, en segundo lugar, un tratado ratificado es jurídicamente vinculante para todos los poderes del Estado. Se prestará asimismo meticulosa atención a los compromisos contraídos durante las recientes conferencias mundiales, en la medida en que atañen a derechos humanos internacionales (como la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial del año 1996 y el Marco de Acción de Dakar aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación en el año 2000, así como los objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000).

Como ha establecido Pogge³³², la responsabilidad por los derechos humanos de una persona recae sobre todos aquellos que participan con esa persona del mismo sistema social (llámese barrio, colonia municipio, entidad, Estado o comunidad de naciones), en el caso del acceso inseguro a la satisfacción de las necesidades básicas, que supone la violación de los derechos humanos inherentes a la persona, todos, sociedad y gobierno, compartimos la responsabilidad por los perjuicios que causa nuestro orden institucional injusto. El derecho humano a satisfacer las necesidades básicas, tal y como se postula, por ejemplo en el artículo 25 de la Declaración Universal, impone a los ciudadanos el deber de asegurar que cualquier orden social coercitivo que nos impongamos colectivamente sea tal que, dentro de lo razonablemente posible, todos tengamos acceso seguro a la satisfacción de estas necesidades. Para apoyar su idea nos recuerda lo expresado por Charles Darwin: “Si la miseria de nuestros

³³² Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, *op. cit.*, páginas 92 y 93.

pobres no tiene su origen en las leyes de la naturaleza, sino en nuestras propias instituciones, grande es nuestro pecado”³³³.

Los pobres frecuentemente son víctimas de exclusión social, aislamiento, discriminación, alienación, etc. esta sensación de ser despreciado a menudo surge de una combinación de factores de privación económica y sociocultural, como la procedencia étnica, el color, la religión, la jerarquía social y el género.

La pobreza no sólo es el resultado de una falta de recursos, sino que puede también derivarse de una falta de acceso a recursos, información, oportunidades, poder y movilidad. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede ocasionar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación.

Los dos principios gemelos de la no discriminación y la igualdad figuran entre los elementos fundamentales de la legislación internacional sobre los derechos humanos. Están enumerados y explicados en numerosos instrumentos internacionales, nada menos que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

³³³ *Ibidem.*

El marco normativo de los derechos humanos internacionales se preocupa en particular de los individuos y grupos que son vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos. Por esta razón, la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a garantizar que las medidas pertinentes prestan la debida atención a:

1) los sectores (verbigracia, la salud) y los subsectores (por ejemplo, la atención primaria de salud) que tienen particular relación con las políticas favorables a los pobres, y

2) la situación particular de los individuos y grupos vulnerables marginales.

En primer lugar, en la actualidad se entiende que las obligaciones derivadas de derechos concretos pueden analizarse por referencia a los deberes de respetar, proteger y cumplir. Por ese motivo, en relación con el derecho a la protección de la salud, el deber de respetar exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud; el deber de proteger requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el derecho a la salud; y el deber de cumplir exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas y de otra índole adecuadas para la plena realización del derecho a la salud.

En segundo lugar, los derechos humanos contienen obligaciones de comportamiento y de resultados. La obligación de comportamiento exige medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de un derecho particular. En el caso del derecho a la salud, por ejemplo, la obligación de comportamiento podría entrañar la adopción y aplicación de un plan de acción para reducir la mortalidad materna. La obligación de resultados impone a los estados la obligación de lograr metas concretas para satisfacer una norma particular. Con respecto al derecho a la salud, por ejemplo, la

obligación de resultados exige la reducción de la mortalidad materna a niveles convenidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995 y en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000.

Por su parte, para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos la pobreza es causa y producto de las violaciones de los derechos humanos, por ello y por su extensión es que probablemente sea el más grave de los problemas de derechos humanos en las Américas. Simultáneamente, la pobreza es expresión, efecto y resultado de estructuras que han vulnerado de manera crónica esos derechos, en la medida que los sistemas políticos y socioeconómicos han concentrado los beneficios del crecimiento y las políticas públicas y los recursos públicos han tendido a asignarse en mayor proporción a los más favorecidos, en vez de dedicarse a educación, salud, mejoramiento de tugurios precarios, desarrollo rural, acueductos, caminos, apoyo a fortalecer los mecanismos de participación de los pobres y reducir los estigmas sociales que fomentan la discriminación³³⁴.

La lucha por los derechos humanos es un camino lleno de obstáculos y cada vez que se les enfrenta y se logra superarlos las condiciones de la humanidad entera se ven mejoradas, sin embargo las experiencias negativas también se multiplican, así Habermas nos recuerda que:

“La experiencia de violaciones a la dignidad humana ha desempeñado, en muchos casos, una función creativa ya sea: ante las insostenibles condiciones de vida y la marginación de las clases sociales empobrecidas; o ante el trato desigual a hombres y mujeres en el lugar de trabajo, o la discriminación de extranjeros y minorías raciales, religiosos, lingüísticas o culturales; o también ante la terrible experiencia de mujeres

³³⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, páginas 13 y 14.

jóvenes procedentes de familias inmigrantes que tiene que liberarse ellas mismas de la violencia de códigos de honor tradicionales; o, por último ante la brutal explosión de inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo”.

Para esas condiciones, añade, el significado de la dignidad humana tiene diferentes aspectos según las experiencias de lo que significa ser humillado y herido profundamente, por ello, “los aspectos de la dignidad humana especificados y actualizados de esta manera podrían conducir tanto al agotamiento más acentuado de los derechos civiles existentes, como al descubrimiento y construcción de nuevos derechos”³³⁵.

Distintas condiciones y la posibilidad de que surjan nuevos derechos, parece ser una constante entre las diferentes naciones del mundo que han venido transformando sus derechos internos para dar plena cabida al Sistema Internacional que ha surgido para defender la dignidad de las personas y hacer posible el respeto a sus derechos humanos. Muchas han incorporado sistemas garantistas de los derechos humanos que han añadido en sus constituciones.

En referencia Baynes, quién señala que “los derechos humanos se entienden primordialmente como normas internacionales que buscan proteger intereses humanos fundamentales y/o asegurar a los individuos la oportunidad de participar como miembros en una sociedad política”, Habermas³³⁶ recuerda que la tensión entre idea y realidad, que se manifestó cuando los derechos humanos fueron traducidos en derecho positivo, nos confronta hoy con el reto de pensar y actuar en forma realista sin traicionar el impulso utópico. Esa ambivalencia (entre ideal y realidad), añade, puede llevar más fácilmente a la tentación de adoptar una perspectiva idealista o a la

³³⁵ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, página 8.

³³⁶ *Idem*, página 21.

crítica débil o deflacionaria que significa el nuevo minimalismo que debilita las exigencias de los derechos humanos al arrancarles su fuerza moral esencial, esto es: la protección de la igual dignidad de todo ser humano considerando que los derechos humanos son concebidos como condiciones para la inclusión en una comunidad política.

En la interconexión sistémica creciente de una sociedad mundial cada vez más interdependiente, señala Habermas, las exigencias normativas de inclusión se habrían originado inicialmente en las dependencias recíprocas de interacciones fácticamente establecidas. Este argumento tiene cierta fuerza explicativa, comenta, ante la pregunta empírica de cómo se ha despertado una sensibilidad para dar respuesta a las exigencias legítimas de inclusión, esgrimidas por poblaciones marginadas y desfavorecidas, aún en sociedades relativamente prósperas. Así afirma:

“Únicamente ese vínculo interno entre la dignidad humana y los derechos humanos puede dar lugar a la fusión explosiva de contenidos morales con el derecho coercitivo; en otras palabras, en el derecho como el medio por el cual debe realizarse la construcción de órdenes políticos justos.”³³⁷.

No pretendo asumir una postura ingenua o romántica, estoy consciente de que asumir la pobreza como una violación a la dignidad humana y, por tanto, a los derechos humanos, presenta en las condiciones actuales graves dificultades para su aceptación, la primera proveniente de la incapacidad económica de los estados para hacer frente a esa responsabilidad y, la segunda, también muy relevante, al no contemplar el Sistema Internacional de Derechos Humanos un instrumento jurídico con eficacia claramente vinculante

³³⁷ *Idem*, página 22.

para hacer exigible ese derecho. Sin embargo, observo que cada día en la comunidad internacional el tema del combate a la pobreza y la exclusión toma mayor importancia y los compromisos renovados parecen, ahora sí, conducir a una toma de postura más definitiva que hace pensar en que los estados deberán asumir e informar de manera concreta las acciones específicas de combate a la pobreza como mecanismos para evitar violaciones a los derechos humanos.

3.2. MÉXICO Y EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANOS, ACCIONES Y OMISIONES EN MATERIA DE COMBATE A LA POBREZA

Pasaré ahora a analizar como el Sistema Internacional descrito en el apartado anterior se va incorporando en los sistemas internos, para ello recordemos en primera instancia lo expuesto por Manili³³⁸ para quién:

“Los derechos humanos son la rama del derecho internacional que tiene por fuente tratados, costumbres y principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, que se ocupan de la promoción y protección de las libertades fundamentales de la persona y de los grupos humanos, tanto a través de su consagración normativa como a través de la creación de órganos de control; que se nutre y enriquece con el derecho interno de cada estado en la medida que éste provea una protección más amplia de esas libertades”.

Una referencia explícita a los tratados internacionales de derechos humanos que un Estado ha ratificado sirve para recordar a todos los participantes en la formulación y ejecución de la estrategia que, al tratar con cualquier gobierno, tienen el deber, como mínimo,

³³⁸ Manili, Pablo. *“El bloque de constitucionalidad. La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino”*. Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, 2003, página 50.

de evitar políticas y prácticas que dificulten a ese gobierno cumplir con las obligaciones que asume en función de ese tratado con individuos y grupos dentro de su jurisdicción. Además, todos los participantes deben poner su máximo empeño en ayudar a un gobierno a cumplir sus obligaciones internacionales dimanantes de un tratado de derechos humanos.

Pero no basta con evitar políticas y prácticas que dificulten el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado, recordemos que la adopción de dichas obligaciones revisten los alcances de principio normativo de rango constitucional por cuanto constituyen normas que expresan y tutelan valores superiores del orden jurídico y concretamente obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos contenidos en los instrumentos internacionales. Lo anterior reconociendo que la sola ratificación de un tratado por parte de un Estado no le confiere a los derechos ahí contenidos rango constitucional. Esto lo determinará, más bien, la norma constitucional de incorporación de ese ordenamiento. Así, el rango puede ser supraconstitucional, constitucional, supra legal o legal. La doctrina lo acepta así generalmente.

Se requiere entonces de medidas especiales que sean idóneas, objetivas y proporcionales para la consecución del fin propuesto por las normas, entre otros la eliminación de los obstáculos o barreras que se observen impidiendo el acceso real y efectivo a los derechos consignados en los instrumentos internacionales y nacionales.

Ese deber de garante de los derechos fundamentales es reiterado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que atribuye a los estados parte de ese instrumento internacional tal obligación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar este numeral ha señalado que del

mismo derivan dos obligaciones. La primera consistente en respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, en tanto se trata de esferas individuales que el poder público no puede vulnerar o en las cuales sólo se puede injerir de manera limitada. La segunda obligación corresponde a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la propia Convención, estableciendo que este deber no se agota en la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía de libre y pleno ejercicio de los derechos humanos³³⁹.

En complemento del criterio mencionado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha precisado que el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, implica la obligación del Estado de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1³⁴⁰.

En una resolución en relación a las especiales consideraciones que los estados deben hacer a las poblaciones indígenas que, en mi opinión, puede ser entendida con un sentido expansivo cuando se trata de condiciones especiales de ciertos grupos de población en una

³³⁹ Al respecto pueden verse las sentencias de los casos Velázquez Rodríguez de 29 de julio de 1988 y Godínez Cruz de 20 de enero de 1989.

³⁴⁰ Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990; Sentencia Bámará Vázquez de 25 de noviembre de 2000, Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros, Sentencia de 21 de junio de 2002, Sentencia Cantos de 28 de noviembre de 2002.

sociedad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“De conformidad con los artículo 24 (igualdad ante la ley) y 1.1 (obligación de respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Hay que resaltar que para garantizar efectivamente esos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general...”³⁴¹.

Vemos como con fundamento en los instrumentos internacionales citados, el Estado mexicano, como parte de los mismos, a través de sus órganos, debe proveer las medidas de corrección o compensación necesarias que permitan, a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos humanos, pues de otra manera tales derechos se traducen en meras declaraciones retóricas carentes de verdadera aplicación, con lo que se desnaturaliza su función de instrumentos para el pleno desarrollo de la persona y se socava la dignidad de la persona, sustento de todo andamiaje estatal.

Toca ahora introducirnos en un tema que, en la expresión de Luis Jimena Quesada³⁴², trata de problema fundamentales y de gran calado jurídico, como lo es la difícil *articulación entre jurisdicciones*, aprovechando el amplio conocimiento que se ha desarrollado en relación a los fenómenos de integración y articulación entre el

³⁴¹ Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005.

³⁴² Jimena Quesada, Luis. “*Dignidad Humana y Justicia Universal en España*”, *op. cit.*, página 20.

Derecho Internacional y el Derecho interno con el propósito de armonizar las disposiciones correspondientes.

El propio Jimena Quesada señala que:

“Entrando en algunas cuestiones concretas de fondo, merece valoración muy positiva que se sitúe el fundamento de los derechos y de la responsabilidad de las violaciones a los mismos en la *dignidad humana*, y que el trabajo se haga girar, en lo que se refiere a violaciones específicas, en los derechos a la vida y a la integridad, obviamente las más graves”³⁴³.

La incorporación de normas jurídicas internacionales, en el derecho nacional, presenta para su estudio, a nuestro entender, tres campos distintos de análisis:

- 1) con respecto al derecho internacional en lo general;
- 2) con respecto al derecho internacional de los tratados, el llamado *derecho pacticio*; y,
- 3) con respecto al derecho internacional de los derechos humanos.

Para efectos de estas notas es relevante centrarse en el tercero de los campos descritos, aunque reconocemos que desde la perspectiva de los otros dos campos también se pueden hacer importantes aportaciones al tema de la incorporación de las normas internacionales en el derecho nacional.

Es en éste último campo, el del derecho internacional de los derechos humanos, en el que nos detendremos para expresar algunas consideraciones sobre la incorporación de este Sistema Internacional de los Derechos Humanos al ordenamiento interno mexicano, por la vía de informar la interpretación de los derechos

³⁴³ *Idem*, páginas 22 y 23.

humanos que reconoce y garantiza la Constitución, recordando, como lo hace Martín-Retortillo, analizando el caso español, que “los materiales para la interpretación pueden ser de una enorme e insospechada amplitud y, sobre todo, que han podido desarrollarse al margen del control de nuestro Estado”³⁴⁴.

De lado dejaremos la idea estudiada de que los principios de interpretación comunes a los instrumentos internacionales de derechos humanos, prescriben la interpretación integradora y el principio *Pro Homine*, es decir, la interpretación más favorable a la persona humana. Tampoco se analizará la operación interpretativa que identifica al derecho en el texto constitucional, lo compara con lo que en su caso consignan los instrumentos internacionales e integra los aspectos más favorables al individuo de los contenidos en esos diversos textos. Todo esto nos llevaría a la interpretación de algún texto o derecho, nuestro propósito es, por así decirlo anterior, analizaremos como se integran las normas internacionales en materia de derechos humanos al derecho interno en un sentido amplio.

El derecho internacional de los derechos humanos, se integra principalmente, para el caso mexicano, por: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948; por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de Diciembre de 1948, en adelante nos referiremos a ella como la Declaración (considerando que las normas del sistema universal han derivado de la misma, en especial los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos del 16 de Diciembre de 1966, y cuyos decretos promulgatorio son de fecha 20 de mayo de 1981 y 12 de mayo de 1985, respectivamente), y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de

³⁴⁴ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. “*La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*”. Madrid, Civitas Ediciones, S.L., 2004, página 66.

San José de Costa Rica”, suscrito el 22 de noviembre de 1969 y cuyo decreto promulgatorio data del 7 de mayo de 1981.

Los instrumentos, tratados y convenciones, crean un marco de actuación para la cooperación, normatividad e institucionalización y para la protección y defensa de los derechos humanos, tomando forma un cuerpo legal al que Villán Durán³⁴⁵ denomina “Código Internacional de Derechos Humanos”, que, aunque no es un texto jurídico acabado, si forma parte de un núcleo duro que crea obligaciones jurídicas concretas para el Estado mexicano.

Particularmente conviene recordar que el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que nada podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados por la propia declaración³⁴⁶.

Por su parte el Pacto de San José para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de manera puntual instituye, en su artículo 19, la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas Partes Contratantes del Convenio y sus protocolos. La competencia del Tribunal se extiende a todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación del Convenio y de sus protocolos, conoce de asuntos entre Estados y también de demandas presentadas por violación de los derechos reconocidos en Convenio o sus protocolos, desde luego las partes

³⁴⁵ Villán Durán, Carlos. “*Curso Internacional de los Derechos Humanos*”. Madrid, España, Editorial Trotta, 2002, página 21.

³⁴⁶ Tapia Hernández, Silverio, Compilador. “*Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*”. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, página 32.

contratantes de este Convenio se comprometen a acatar las sentencias definitivas que dicte el Tribunal.

Conviene también recordar que, según lo expresado por Grasso³⁴⁷, son sintomáticas las opiniones de algunos teóricos según los cuales el fundamento de las organizaciones políticas internacionales, a lo que agregaríamos de manera particular las resoluciones de los tribunales internacionales, se encuentra en la potestad histórica de cada Estado de asumir obligaciones y, por lo tanto, de aceptar limitaciones de soberanía.

Para los efectos de la investigación resulta de especial significado e impacto el resaltar el esquema adoptado por el sistema europeo en el que, según lo dispuesto por el artículo 53 del Convenio de Roma, ninguna de sus disposiciones será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos por las partes contratantes.

Encontramos que hoy el Convenio de Roma cubre aspectos que van mucho más allá de los que se desprenden con su lectura, se hace patente su dinamismo, dado que, lo que un día se firmó, es el soporte de un sistema mucho más abierto, en este sentido, como afirma Martín-Retortillo “cobra peso la afirmación de que no era posible prever a qué quedaba obligado el Estado”³⁴⁸.

En el ordenamiento español³⁴⁹, la Constitución se ocupa de la incorporación de las normas del derecho internacional de los

³⁴⁷ Grasso, Pietro Giuseppe. “*El problema del constitucionalismo después del estado moderno*”, op. cit., página 98.

³⁴⁸ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. “*La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*”, op. cit., página 71.

³⁴⁹ Con anterioridad hemos tenido oportunidad de revisar el alcance de este artículo, al respecto puede verse Aguirre Hernández, Jorge Manuel. “*Aproximación al Artículo 10.2 de la Constitución Española*”. En el Número 8 de la Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey, Verano de 2006, páginas 17 a 53.

derechos humanos al derecho nacional, de manera puntual en el texto del Artículo 10.2, que establece:

“Artículo 10.2 Las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Como consecuencia del numeral citado, se abre efectivamente el ordenamiento español al código internacional y se establece la elevación a rango constitucional de los tratados y acuerdos en materia de derechos fundamentales. Es decir se logra adecuar la actuación de los intérpretes de la ley y, por imperativo constitucional, establecer un canon hermenéutico de regulación de derechos y libertades.

En el sistema constitucional de las naciones latinoamericanas³⁵⁰, merece nota aparte el tratamiento que países como Guatemala o Argentina hacen sobre la preeminencia de las normas internacionales de derechos humanos sobre el propio ordenamiento nacional, independientemente de la labor jurisprudencial que debe refrendar el espíritu de apertura al orden internacional, así vemos la Constitución de Guatemala establece:

“Artículo 46.- Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”.

Por su parte en la Constitución Argentina se incorporan innovaciones muy relevantes que permiten distinguir entre categorías

³⁵⁰ Un análisis sobre la recepción del derecho internacional de los derechos humanos puede verse en Aguirre Espinosa, Santiago. Proyecto de Evaluación Final, “*El reconocimiento constitucional del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano*”. Universidad de Monterrey, 2005.

de tratados internacionales, asignando explícitamente a ciertos instrumentos jerarquía diferenciada y principalmente a algunos de ellos jerarquía constitucional al establecer que:

“Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

...

22- Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles; Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

Lo incluido en la Constitución Nacional argentina desde 1994 constituye, en mi opinión, un ejemplo paradigmático de adecuación al Sistema Internacional de Derechos Humanos entre los países latinoamericanos, esta modificación constitucional incluso ha llevado a la Corte Suprema de Argentina a afirmar que “el Derecho argentino ha sufrido modificaciones fundamentales que imponen la revisión lo

hasta esa fecha resuelto”. La progresiva evolución del Derecho internacional de los Derechos humanos, le ha hecho agregar:

“Que, en efecto, a partir de la modificación de la Constitución Nacional en 1994, el Estado argentino ha asumido frente al derecho internacional y, en especial, frente al orden jurídico interamericano, una serie de deberes, de jerarquía constitucional, que se han ido consolidando y precisando en cuanto a sus alcances y contenido en una evolución claramente limitativa de las potestades del derecho interno de condonar u omitir la persecución de hechos”³⁵¹.

Esperemos que la modificación a la Constitución mexicana de 2011 igualmente propicie una revisión a lo hasta ahora hecho para consolidar y precisar un compromiso amplio con el Sistema Internacional de Derechos Humanos y la progresiva evolución de los derechos fundamentales de los nacionales.

Vemos como la construcción del sistema interno de derechos humanos puede encontrar variantes o niveles ya sea que los ordenamientos internacionales sobre derechos humanos se consideren como normas supraconstitucionales (por encima del propio ordenamiento interno particularmente de la Constitución nacional), constitucionales (con igual jerarquía que las normas constitucionales) o legales (con inferior jerarquía a las normas constitucionales, pero con mayor jerarquía que otras leyes). Se va perfilando lo que conocemos como el bloque de constitucionalidad que permita asignar a estas normas como parámetro de interpretación.

Podrá entonces el sistema constitucional interno fijar o limitar el alcance de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

³⁵¹ Con respeto a lo afirmado por la Corte Suprema Argentina puede verse Jimena Quesada, Luis. “*Dignidad Humana y Justicia Universal en España*”, op. cit., página 171.

que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos (el propio Pacto de San José en el caso mexicano o Convenio de Roma en el sistema europeo) o, en otras palabras, sólo considerar como derechos fundamentales los que la propia constitución nacional reconozca pudiendo dejar de lado, o ignorar otros, que la interpretación de la Declaración Universal o de los pactos o convenios considere como tales. Me parece que esta hipótesis, aunque posible materialmente, no debería prevalecer, de ahí que el sentido de fuerza expansiva para alcanzar un derecho común de los pueblos en materia de derechos humanos parezca propicio para construir un patrimonio jurídico compartido que contenga principios de aplicación para todas las naciones. Pienso que sólo así podrá reducirse el abismo existente entre las grandes declaraciones de derechos humanos y la realidad cotidiana de los seres humanos del mundo, permitiendo no la discusión de cuáles son los derechos fundamentales sino de cómo hacer posible su realización práctica y efectiva.

La posición que he venido proponiendo llevaría, en última instancia, a que los textos constitucionales deberían reconocer simple y llanamente que en materia de derechos humanos y libertades fundamentales prevalecerían frente al derecho interno, incluyendo las propias normas constitucionales, los textos e interpretación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y de los convenios internacionales, con sus respectivos protocolos, que hubiesen suscrito los estados, permitiendo igualmente lo que algunos han denominado el “proceso de especificación”³⁵² de los derechos humanos, así como la aparición de nuevos derechos, la especificación

³⁵² Al respecto puede verse el trabajo de Fariñas Dulce, María José. “*Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud posmoderna”*”. Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, No. 6. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, 1997, página 7.

de contenidos, la consolidación de nuevos titulares, el reconocimiento de diferentes estatus en los que se puede encontrar un individuo, transitoria o permanentemente a lo largo de su vida y no sólo para los efectos de interpretar los derechos humanos que las constituciones internas reconocen.

Los derechos humanos podrían ser entonces una práctica de racionalidad de validez general entre las naciones adaptados a las exigencias tanto de los ciudadanos o grupos sociales, como de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, nacional, regional, internacional o supranacional, permitiendo replantear su discusión en torno a los mecanismos para lograr su plena eficacia. Pensamos, sí, en un sistema de valor universal moderno basado en el respeto a la igualdad y a la diversidad de los individuos y grupos sociales frente al Estado con un sistema de garantías nacional e internacional.

No se trata de proponer verdades absolutas en el ordenamiento jurídico interno o nacional, sino de encontrar principios argumentativos plurales que permitan llevar a la práctica la lucha por la dignidad de todos los seres humanos, reconociendo contenidos mínimos de protección a todo individuo, respetando diversidades culturales y poniendo límite a los abusos que pudieran presentarse en algunos estados cuando estos son los que internamente reconocen los derechos humanos y libertades fundamentales y los interpretan.

Es desde la perspectiva del reconocimiento del pluralismo jurídico, de la coexistencia de diversos órdenes jurídicos que se podría llegar a construir una concepción del derecho común de los derechos humanos, que no reduzca e identifique toda manifestación de juridicidad en materia de derechos fundamentales al texto constitucional, sino que permita la incorporación en el derecho interno de principios de validez universal en éste ámbito.

No escapa a mis comentarios que, según establece Fariñas³⁵³, la situación mundial es la que pone en cuestionamiento la credibilidad del discurso moderno de los derechos humanos, cuya concepción universalista se queda en mera ilusión, o como ha señalado Zagrebelsky³⁵⁴ que la actual universalidad del lenguaje se traduzca en puro y simple compromiso léxico, pero pienso que es necesario pasar del reconocimiento de aquellos derechos considerados como fundamentales en los sistemas jurídicos particulares, a una concepción aceptada y garantizada también por la comunidad internacional, como lo apuntan las propias Declaraciones y muchos de los tratados que hasta ahora se han celebrado, reconociendo en estos instrumentos su carácter de manifestaciones relativamente nuevas que han venido expandiéndose rápidamente en el mundo.

Esta fuerza expansiva, cuando afecte derechos humanos, supone rechazar la identificación del Derecho con la ley interna, por lo tanto del monopolio del Estado para dictar contenidos normativos únicos y excluyentes en la materia, estando el centro de decisión jurídica desplazado hacia el ámbito internacional, la aceptación de estos elementos abonaría en la construcción del derecho común que he venido comentando.

Habría que entender, en la hipótesis propuesta, que en caso de contradicción entre la interpretación que pudiera realizar un tribunal constitucional sobre las Declaraciones Americana o Universal de los Derechos Humanos o sobre los convenios internacionales suscritos y la que hiciesen los órganos jurisdiccionales internacionales establecidos las propias Declaraciones y los convenios, siempre deberá prevalecer esta última, ese es uno de los sentidos del

³⁵³ Fariñas Dulce, María José. *“Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la “actitud posmoderna”, op. cit.*, página 49.

³⁵⁴ Zagrebelsky, Gustavo. *“El derecho dúctil”*. Sexta Edición, Madrid, Editorial Trotta, 2005, página 81.

desplazamiento de los centros de decisión jurídica. Al respecto Martín-Retortillo, para el caso europeo, afirma que “el ordenamiento jurídico que representa el sistema de Estrasburgo se interfiere con nuestro ordenamiento, con fuerza para desplazar las soluciones rebeldes o contradictorias” y agrega “adquiere carta de naturaleza para desplazar, si se tercia, las soluciones propias”³⁵⁵.

Entonces la interpretación que se haga deberá estar sometida a los criterios que en su oportunidad haya realizado el tribunales internacionales de derechos humanos que han considerado que los convenios son el instrumento constitucional público en la materia, a vía de ejemplo de lo que podría suceder recordemos como la interpretación en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido reconocida por los tratadistas como evolutiva. Incluso el propio órgano europeo ha señalado que conserva para sí el derecho de decidir si las reservas realizadas por los estados en materia del Convenio respectivo son compatibles con el sistema que debe garantizar y, en su caso, admite que puede anular los posibles efectos de tales reservas inaplicándolas haciendo vigente el Convenio en todos sus términos. Cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos emite una resolución se habla de cosa interpretada, en esa exégesis clarifica, salvaguarda y desarrolla los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas por los estados contratantes, creando un verdadero nuevo derecho común que el estado miembro debe asumir sin ninguna restricción tanto por su pertenencia al Convenio, como por la autoridad que el Tribunal ha venido ganando con el paso del tiempo.

Martín-Retortillo refiere varios asuntos tramitados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los que éste órgano

³⁵⁵ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. “*La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*”, *op. cit.*, página 74.

ratifica en sus sentencias su carácter de principal y último intérprete de los derechos humanos en el sistema europeo, a vía de ejemplo señala los siguientes casos: *Ex-Rey de Grecia y otros c. Grecia* de 23 de noviembre de 2000 (establece que el Estado asuma una conducta contraria a lo que dice su ley interna); *Kreil c. Alemania* de 10 de enero de 2000 (que estableció un criterio modificadorio de la Constitución Alemana); *Karner c. Austria* de 24 de julio de 2003 (donde a pesar de la muerte del recurrente por tratarse de un tema de interés general el Tribunal continuó con su tramitación); *Pellegrini c. Italia* de 20 de julio de 2001 (en el que incluso se involucra una decisión del Vaticano que no es Estado contratante); y, el caso *Prado Bugallo c. España* de 18 de febrero de 2003 (en el que el Tribunal considera corta e insuficiente la regulación española de enjuiciamiento criminal). La línea seguida por el Tribunal en todos los casos descalifica y desplaza a las cortes nacionales y apunta claramente a sostener que “si bien que el objetivo primario del Convenio es proporcionar ayuda individual, su misión consiste también en decantar argumentos para fundamentar el buen gobierno en pro de la consecución del bien común, incrementando de este modo el estándar general de protección de los derechos humanos y proyectando la jurisprudencia sobre derechos humanos a lo largo de la comunidad de Estados del Convenio”³⁵⁶, como vemos los estados vinculados lo están tanto al Convenio, como a la interpretación que del mismo viene haciendo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en cada momento, esto supone ajustar el derecho interno a los nuevos matices y mayores exigencias que va diseñando en su jurisprudencia.

³⁵⁶ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. “La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho”, *op. cit.*, páginas 95 y siguientes.

Recordemos que la incorporación de las normas jurídicas internacionales en el derecho nacional, ha sido objeto de estudio de varios tratadistas y que, en términos generales, se reconocen dos sistemas: monista y dualista, según las normas internacionales se incorporen por disposición expresa sólo de la Constitución (aplicándose sin más en el ordenamiento interno), o por disposiciones de ésta y de una ley (requiriendo de un acto especial de recepción o concreción, estableciendo reglas para su ratificación y resolviendo que ordenamiento prevalece en caso de conflicto), no es nuestro propósito analizar esos sistemas, nuestro enfoque será distinto y lo veremos más adelante.

Se ha señalado por Grasso³⁵⁷ que hoy en día se advierte la concurrencia de tendencias contrapuestas, por un lado de decadencia y por el otro de continuidad, que denotan la presencia de un período de transición en aquella parte del derecho público concebida por definición como dirigida a garantizar la estabilidad de los otros sectores del derecho positivo, es en estos períodos de donde se perciben oportunidades para la reflexión teórica, desde esa óptica no parece que todavía sea posible buscar soluciones volviendo a proponer aplicaciones rígidas de diversos métodos jurídico, limitados a la mera lectura de los textos y de los actos formales de los poderes públicos, es necesario buscar una más comprensiva visión teórica que permita distinguir en los textos normativos, especialmente en los constitucionales, lo que objetivamente corresponde al carácter sustancial del núcleo común de valores y principios de la comunidad, tanto nacional como internacional.

Las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, suponen un cambio en la consideración constitucional

³⁵⁷ Grasso, Pietro Giuseppe. *“El problema del constitucionalismo después del estado moderno”*, op. cit., páginas 14 y siguientes.

tradicional o convencional de la idea de soberanía³⁵⁸, hoy se comienza a registrar jurídicamente el deber de solidaridad entre todos los estados a fin de garantizar la protección universal y efectiva de los derechos fundamentales. En esta materia, la idea del Estado soberano va quedando erosionada y relativizada por el desarrollo normativo que ha seguido a la Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos y al llamado “Pacto de San José” a que hemos hecho referencia. Esa evolución ha permitido levantar un velo en quienes participan en las relaciones jurídicas como seres humanos concretos en lugar de abstracciones.

Lo que ha estado sucediendo es una revisión del positivismo, no con el ánimo de revivir las añejas ideas del derecho natural, pero sí con reconocimiento evidente de la importancia de la persona humana y sus derechos humanos en la actuación de los estados. Noonan se refiere a este tema como “la necesidad de arrancar máscaras a lo jurídico”, máscaras que tienden a ocultar la dignidad humana mediante un formalismo que raya en la cosificación, añade “yo le llamo máscara a una construcción de lo jurídico que suprime la humanidad de quien participa en el proceso”³⁵⁹.

Más adelante tendré oportunidad de reflexionar sobre los efectos de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos y su impacto en las consideraciones de cómo el Sistema Internacional de la materia deberá propiciar, a mi juicio, importantes cambios en la protección, garantía, promoción e interpretación de los derechos humanos en nuestro país. De momento es conveniente referirme a los deberes y obligaciones previstas en los tratados

³⁵⁸ Al respecto puede verse: Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *“Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo”*. Segunda Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2001, página 16.

³⁵⁹ Citado por Granfield, David. *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, *op. cit.*, página 36.

internacionales de derechos humanos en los que el Estado mexicano es parte, en particular, con respecto a lo dispuesto por los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que disponen, entre otros derechos, el de un recurso sencillo, rápido y efectivo que ampare los derechos fundamentales, además los numerales 1 y 2 de la Convención Americana que imponen el deber de los estados, y de todos sus órganos, incluidos los jurisdiccionales, de respetar y garantizar los derechos humanos, lo que implica, entre otras cosas, el deber de prevenir y reparar adecuadamente las violaciones a tales derechos, así como el deber de adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que el deber general de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos, incluye el deber de prevenir y reparar en el ámbito interno las violaciones a los mismos, asimismo, ha precisado que la efectividad de los recursos judiciales conlleva asegurar a las víctimas una adecuada reparación³⁶⁰.

Pensando en cómo la pobreza afecta en términos reales el ejercicio de la libertad de los individuos, como ya he comentado, es relevante, también, tener en consideración que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que los estados incumplen la obligación general de respeto y garantía prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando no adoptan las medidas apropiadas para reparar la violación a los derechos humanos consagrados en dicho instrumento. En particular destaca que la adecuada reparación forma parte de la noción de recurso efectivo, al señalar que el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto

³⁶⁰ Caso Velázquez Rodríguez vs Honduras, Sentencia del 29 de julio de 1988.

requiere que los estados partes otorguen una reparación a las personas cuyos derechos han sido violados y que si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo, que es fundamental para la eficacia del párrafo 3 del artículo 2, no se cumple³⁶¹.

La importancia de esta norma incorporada a nuestra Constitución implica que cualquier falta de reparación supone el incumplimiento de un deber por parte de los órganos estatales, por lo que la reparación debe garantizar, en la mayor medida posible, la restitución en el goce o ejercicio de los derechos.

También se puede aludir a otras interpretaciones en el Sistema Internacional que México tiene que tener en cuenta, por ejemplo, en la Observación General número 12 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los estados partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de

³⁶¹ Observación general No. 31, Naturaleza de la obligación general impuesta a los Estados Parte por el Pacto CCPR/C/21/Add. 13, de 26 de mayo de 2004.

vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

En el mismo sentido, la Observación General número 13 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa que el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los estados partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer. La obligación de respetar exige que los estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los estados partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los estados partes tiene la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación. Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición.

En la Observación General 14 el mismo Comité señala que al igual que en todos los derechos humanos, el derecho a la salud, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los estados partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de

cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de respetar exige que los estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas en el artículo. Por último, la obligación de cumplir requiere que los estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud. Además agrega que el derecho de toda persona de participar en la vida cultural, al igual que los otros derechos consagrados en el Pacto, impone a los estados partes tres tipos o niveles de obligaciones: la obligación de respetar; la obligación de proteger; y la obligación de cumplir. La obligación de respetar requiere que los estados partes se abstengan de interferir, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho a participar en la vida cultural. La obligación de proteger exige que los estados partes adopten medidas para impedir que otros actores interfieran con el derecho a participar en la vida cultural. Por último, la obligación de cumplir requiere que los estados partes adopten las medidas adecuadas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias, de promoción y de otra índole, destinadas a la plena realización del derecho consagrado en el artículo 15 del Pacto. La obligación de cumplir puede subdividirse en las obligaciones de facilitar, promover y proporcionar.

El repertorio de obligaciones general descrito implica la adopción de una concepción moderna acerca de los derechos humanos, en donde éstos son concebidos como prerrogativas de carácter universal, que suponen obligaciones positivas y negativas, además de obligaciones encaminadas a la protección de los derechos

incluso de injerencias arbitrarias llevadas a cabo por actos particulares.

Asimismo, en la aplicación y cumplimiento de este repertorio de obligaciones habrá de observarse los principios de:

a) universalidad, conforme al cual se reconocen a todas las personas todos los derechos sin discriminación de ninguna índole, lo que trae como consecuencia que tales derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social y cultural, así como en cualquier momento y lugar. El principio de universalidad permite la ampliación de los titulares de los derechos y/o de las circunstancias protegidas por esos derechos;

b) indivisibilidad e interdependencia, por el que se reconoce que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben ser entendidos como iguales derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante las autoridades competentes para ello. El principio de indivisibilidad implica observar de forma holística a los derechos humanos, esto es, como una estructura en la cual el valor e importancia de cada derecho se incrementa por la presencia de los otros, de tal manera que no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto. Por su parte, el principio de interdependencia implica la existencia de relaciones recíprocas entre todos los derechos humanos, en cuanto son todos indispensables para realizar el ideal del ser humano libre como establece el preámbulo de los dos pactos internacionales referidos, de tal forma que las autoridades deben promover y proteger todos esos derechos de forma igual y global;

c) progresividad, por el que se busca un desarrollo constante de la satisfacción de los derechos humanos, lo cual necesariamente implica la no regresividad, de tal forma que todo derecho reconocido,

o bien, el contenido y alcance que se ha atribuido a ese derecho no puede perder ya ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso.

Para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos³⁶² los esfuerzos de superación de la pobreza deben basarse en la voluntad política de los gobiernos y élites económicas, así como en la aplicación efectiva de las normas y valores establecidos en la legislación internacional y constitucional sobre derechos humanos. La pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana, por lo que se debe dar prioridad a la adopción de medidas en los planos nacional e internacional para eliminarlas. Para ello sugiere eliminarlas:

1. Mediante estrategias y planes contruidos con sensibilidad a las necesidades de las personas y colectividades más pobres, fundamentados en los principios del derecho de los derechos humanos.
2. Dando cumplimiento a una obligación y no a la asistencia social o a la caridad. Los derechos humanos son garantías jurídicas universales para proteger a las personas, a título individual y colectivo, frente a las acciones y omisiones que interfieran con sus derechos fundamentales, las prestaciones a las que pueden acceder y la dignidad humana. Este enfoque está basado en los tratados internacionales básicos en los que se definen estos derechos, en particular en el ámbito interamericano.

³⁶² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, páginas 14 y 15.

3. Desde esta óptica, reconociendo que la persona pobre es actora legitimada y con poder para exigir la adopción de políticas que coadyuven a superar su condición, no simplemente por cuanto sufre de privaciones crónicas en sus libertades fundamentales y no logra satisfacer sus más elementales necesidades, sino porque tiene derechos y es titular de los mismos.
4. Por el reconocimiento de que existen derechos jurídicos de las personas en situación de pobreza y correlativas obligaciones jurídicas de los estados.
5. Ampliando los mecanismos de responsabilidad. Si bien existe una obligación jurídicamente vinculante de establecer estos mecanismos, ellos no tiene que ser forzosamente los tribunales. De hecho se puede pensar en cuatro categorías de mecanismos de responsabilidad: i) el judicial; ii) el cuasijudicial; iii) el administrativo; y, iv) el político.
6. Considerando que los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente mejorará la eficacia de las estrategias de desarrollo.
7. Recuperando el camino que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha trazado con lineamientos para establecer normas sobre igualdad y no discriminación.

Con los criterios expuestos se puede sostener que las obligaciones que derivan para el Estado Mexicano de los diversos instrumentos internacionales y su interpretación, abren ahora, con la reciente reforma constitucional que comentaré más adelante, un

abanico de posibilidades que precisan los compromisos adquiridos que ahora tiene una clara sede constitucional. Habrá que estar atentos a que estas interpretaciones se incorporen plenamente en el derecho interno estableciendo una gama de posibilidades para, ahora sí, emprender la lucha contra la pobreza con un verdadero enfoque de derechos humanos y se superen las omisiones que por años se han presentado a la hora de proyectar políticas públicas, planes y programas en la materia.

3.3. PREVISIONES CONTRA LA POBREZA EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y SU IMPACTO EN MÉXICO

Al igual que en el caso de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado, como he mencionado, las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de esos derechos. La obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de cualquier persona. Mientras que la obligación de cumplir requiere que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de cualquier otra índole que sean adecuadas para lograr la plena efectividad de los derechos humanos. Por lo tanto el Estado incurre en una violación cuando no cumple la obligación de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos.

Como comentaré más adelante el mínimo vital se define como aquella parte del ingreso de un individuo que está destinada a satisfacer y solventar, a hacer materialmente posible, los

requerimientos de sus necesidades básicas y las de su familia, e incluyen los requerimientos en materia de alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, ya que con ello se hace posible el mantenimiento de la vida digna de los individuos, y de la necesaria calidad de vida en términos de nuestra Norma Fundamental, como presupuestos de la dignidad de la persona que actúa como principio fundante del ordenamiento jurídico constitucional.

Ese mínimo vital tiene expresiones cuantitativas y cualitativas, contiene prestaciones necesarias para garantizar la vida digna y trasciende ese referente hasta llegar a la necesaria cobertura de las necesidades básicas y para asegurar el goce efectivo de los derechos humanos fundamentales de todos los individuos.

No se puede poner en duda el impacto derivado de las principales brechas de bienestar, de las condiciones de pobreza y de las inequidades persistentes, a lo que ya me he referido, que además de perpetuar la trasmisión generacional de la desigualdad, impiden o inhiben el cumplimiento de los derechos humanos reconocidos el orden constitucional mexicano.

Aunque puede ser una discusión superada, es importante distinguir entre derechos humanos, derechos fundamentales y nuestra histórica noción (mexicana) de garantías individuales. Cuando se habla de derechos humanos lo normal es aludir a aquellos que se contemplan en la Declaración Universal de 1948, es decir a los que corresponden a toda persona por su existencia en este mundo independientemente de su nacionalidad y al Sistema Internacional que de ella deriva; mientras que al referirse a derechos fundamentales, la mayoría de las naciones entienden por tal a aquellos que han formalizado en sus respectivos ordenamientos jurídicos en el transcurso de su respectiva historia, éstos últimos

serían el equivalente a lo que en nuestro ordenamiento se conoció tradicionalmente como garantías individuales, es decir el catálogo de derechos de las personas y los ciudadanos frente al poder público que forma parte de nuestra organización jurídico-política, concepción, en mi opinión, ya superada. En nuestro, caso con la reforma de 2011, México se adhiere al concepto de derechos humanos apartándose con ello de la noción expuesta de derechos fundamentales. Igualmente ahora alude a las garantías con referencia a los propios derechos humanos.

Los derechos humanos están referidos específicamente a las personas físicas a cuyo servicio se articulan y tiene una esencia fundamental referida a la dignidad de la persona, es decir a las mujeres y los hombres a los que se pueda aplicar el ordenamiento jurídico. De alguna manera los derechos fundamentales en el antiguo sistema de garantías individuales tienen la categoría de derechos de configuración legal, es decir, en su oportunidad el constituyente, originario o permanente, han plasmado en el texto constitucional, de manera específica, su contenido formal, que luego es complementado por el legislador ordinario al expedir diferentes ordenamientos que especifican los modos en que los particulares ejercerán esos derechos y las autoridades habrán de ocuparse de su salvaguarda. Sin dejar de lado que, también en su oportunidad, la Suprema Corte de Justicia, en su tarea interpretativa, ha sentado criterios para su correcta comprensión, tanto en su sentido, como en su alcance. Tienen, por lo tanto, rango constitucional y un desarrollo y concreción en las leyes que las regulan.

En México sabemos que, hasta antes de 2011, el marco constitucional no había sido particularmente propicio para la incorporación del los derechos humanos definidos en instrumentos internacionales, las limitaciones propias del texto constitucional, y las

interpretaciones restrictivas y formalistas, habían restringido la concepción de una Constitución abierta como base para la incorporación en el derecho nacional de los ordenamientos internacionales en la materia.

Con la Reforma Constitucional aprobada en junio de 2011, parecerían tiempos propicios para intentar un nuevo enfoque de cobertura, mucho más amplia cuando se hable de derechos humanos en el contexto del ordenamiento jurídico nacional, pensamos que estos derechos son verdaderos principios ordenadores del sistema jurídico. Alcanzar el pleno respeto a la dignidad humana en libertad e igualdad debe necesariamente pasar por no permitir condiciones de pobreza que la menoscaben, de ahí su importancia en una dimensión jurídica amplia y expansiva.

La incorporación constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ahora con jerarquía constitucional, permite también una nueva consideración sobre la interpretación que sobre los mismos han hecho los organismos competentes, a través de sentencias, criterios y observaciones generales, dichas autoridades han precisado el sentido y alcance que permite aspirar a la verdadera protección y promoción de los derechos humanos como la defensa a las libertades de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de las culturas y el derecho a una vida digna, siendo la base de todo ello la especial consideración que en dichos instrumentos se tiene para la dignidad humana, como valor imprescindible sobre el cual se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen.

El reconocimiento a la dignidad de las personas en el ordenamiento constitucional nacional, su vinculación a la más justa distribución de la riqueza y a la vida digna de personas y grupos

sociales, sustenta la búsqueda y creación de los medios sociales y económicos que hacen posible el desarrollo normal de la vida humana y que sirven de sostén para la introducción de instrumentos o mecanismos que destruyan o disminuyan los obstáculos de orden social y económico que limiten la posibilidad de vivir dignamente. Tutelando efectivamente los derechos humanos y ahora con el Sistema Internacional constitucionalizado podrá el Estado mexicano alcanzar verdaderamente el calificativo de Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho. En un Estado que alcanza tal calificativo o caracterización, la Constitución no es una mera declaración política o una norma programática y, mucho menos, una mera manifestación retórica, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico permitiendo a sus habitantes encontrar en ella una verdadera guía de acción y un sistema adecuado de garantía de tales derechos fundamentales.

La incorporación del Sistema Internacional de Derechos Humanos en nuestro sistema interno se constituye en un instrumento adicional que contribuye significativamente a reforzar la visión y el enfoque, y a la larga el desempeño, de la actuación de los órganos públicos en el combate a la pobreza y en general en las funciones estatales básicas. El Sistema Internacional de Derechos Humanos puede ser comprendido como un suplemento a los esfuerzos de nuestras instituciones públicas para definir políticas públicas que formen parte de los programas de superación de la pobreza y la exclusión. En este esquema también es importante recordar la subsidiariedad del Sistema Internacional, tanto en su práctica efectiva como en su regulación concreta, la interpretación y la jurisdicción internacional tienen un carácter ahora principal para asegurar la eficacia del enfoque de derechos humanos en la lucha contra la pobreza. Para concretar los beneficios de ese sistema en nuestro

orden interno la labor activa de los operadores jurídicos, principalmente la labor interpretativa e integrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los jueces que ahora tienen en sus manos el control difuso de nuestra Constitución, resultará definitiva frente al nuevo marco jurídico surgido a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. La falta de simetrías entre las instancias interpretadoras se transforma ahora en uno de los más grandes retos para dar coherencia al nuevo sistema creado.

La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, han fijado las características esenciales del Sistema Internacional de Derechos Humanos, y en concreto, este sistema requiere de ser analizado para definir su incorporación al derecho interno buscando siempre la protección más amplia de los derechos humanos de los necesitados y excluidos.

Las víctimas de la pobreza, en particular la situación en la que se encuentran esos millones de mexicanos, es una cuestión que atañe al derecho nacional en su interrelación con el Sistema Internacional de Derechos Humanos, en virtud de que la exclusión y discriminación de que son objeto, sólo puede ser eliminada si se toman en cuenta las normas y valores establecidos en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, sobre todo si tomamos en consideración que nuestro texto constitucional no contempla normas expresas que contribuyan a erradicar sus efectos.

Roscoe Pound, quien fuera Decano de la Escuela Derecho de Harvard, recordaba que:

“El estudio del sistema de las normas jurídicas al funcionar como una parte o fase del control social y de sus instituciones y doctrinas respecto de los fines sociales por alcanzar, pasa por un proceso de elaboración del derecho en cuatro pasos:

observa todos los intereses; sintetiza los principios generales (postulados jurídicos para un determinado tiempo y lugar); formula un esquema de intereses que basa en los principios; y armoniza los intereses en conflicto. Se pregunta ¿cuál es la base de la justicia? Respondiendo inmediatamente lo son los intereses o necesidades sentidas en la comunidad³⁶³.

Los cambios se van manifestando principalmente en el tránsito de soberanía a solidaridad y de marcos jurídicos exclusivamente internos a mínimos normativos de validez internacional.

La integración del texto constitucional mexicano no debe ser ajena a estos cambios, tendencias y/o corrientes de opinión, que formulan un nuevo constitucionalismo, especialmente si el tema a tratar es la dignidad humana y el menoscabo que a ella produce la pobreza. Esa integración exige, como presupuesto necesario, plantearnos el reto de pensar en la norma, no sólo, desde la perspectiva de la visión que su creador tuviera en cuenta en el momento de su formulación, sino también, cuestionarnos sobre su procedencia en el momento actual y, sobre todo, como su configuración y contenido proyecta su evolución futura.

Como he mencionado el texto constitucional mexicano, además de ser omiso en el tratamiento de la pobreza, había sido restrictivo y limitado, pienso que anticuado, ahora con la reforma las declaraciones y los tratados y acuerdos internacionales que México ha suscrito en la materia, deberán servir para dar alcance y contenido a los derechos humanos que consigna el texto, pero pareciera que en, primera instancia, no podrán ser incluidos otros derechos o libertades fundamentales que el propio texto no contemple o en cuya interpretación no se encuentren comprendidos.

³⁶³ La cita se puede ver en Granfield, David. “*La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*”, op. cit., páginas 32 a 33.

Es decir, la construcción dogmática (formulada con referencia a las normas del ordenamiento en concreto) del sistema constitucional de derechos humanos, estaría circunscrito a los derechos humanos y sus garantías, a los posibles derechos y libertades que enuncia la Constitución, más no a aquellos que pudieran derivarse de su interpretación, de acuerdo con el contenido de las declaraciones y de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por México.

El tratamiento que se había dado hasta ahora al estudio de la Constitución mexicana entró en esa inercia en la que parecía insalvable que, por un lado, frente al carácter universal de los derechos fundamentales o humanos y la configuración positiva del viejo sistema de las garantías individuales, se había creado un sistema de derechos de las personas reconocidos a través del Sistema Internacional de Derechos Humanos (particularmente desde las Declaraciones Universal y Americana de los Derechos Humanos), y por otro que las garantías individuales de los mexicanos que fueron establecidas en el texto constitucional y cuya interpretación colman los derechos fundamentales que les corresponden. Principios frente a textos parece ser el dilema. La reforma mencionada deberá conducirnos por nuevos derroteros jurídicos y permitirá resolver el dilema o acentuar el choque entre textos y principios.

Se puede afirmar, que de los instrumentos internacionales emanan directamente obligaciones constitutivas de derecho para proteger cabalmente los derechos humanos en México, el legislador no puede alterar o desconocer su contenido y el intérprete debe tomarlos en cuenta al analizar y garantizar su efectivo cumplimiento; en el mismo sentido, se puede hablar del valor normativo de las opiniones vertidas por los órganos competentes del Sistema Internacional de Derechos Humanos. Es evidente, entonces, que el sistema nacional e internacional de derechos humanos desborda el

estrecho y viejo marco construido en torno a las otrora garantías individuales consagradas en nuestro texto constitucional.

Por la vía del derecho internacional, ha señalado por Aba Catoira³⁶⁴, al analizar el tema en el derecho español, se introducen una serie de limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales que, en su opinión, no tienen una fácil justificación constitucional. Es justamente esta dificultad la que se debe analizar en el caso mexicano, es decir, hasta donde las normas internacionales condicionan, restringen o amplían los derechos humanos y sus garantías previstos en la Constitución.

La cuestión surge si partimos del supuesto de que esos instrumentos internacionales, las declaraciones mencionadas y los tratados y acuerdos celebrados, puedan contener un catálogo más amplio o una interpretación más extensiva de derechos y libertades y que, derivado de ello, no estuvieran reconocidos por la Constitución Mexicana en su sistema de derechos humanos y sus garantías, ¿Serán de aplicación y obligatoria observancia para las autoridades mexicanas? Esto pudiera implicar dejar de lado una interpretación positivista que resulte ser disfuncional, para intentar asumir las mayores exigencias posibles como consecuencia de la participación nacional en el concierto internacional.

Entre esas exigencias encontramos las que pueden ser derivadas de la interpretación, que de esos instrumentos internacionales, haya realizado, o en el futuro realice, la Corte Interamericana de Derechos Humanos u otros mecanismos internacionales de protección que pudieran establecerse.

El problema podemos enmarcarlo en la cada vez más constante presencia, de mezcla y convivencia, de sistemas jurídicos

³⁶⁴ Aba Catoira, Ana. *“La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, página 243.

especialmente en materia de derechos humanos, en este caso el internacional y el mexicano. En este contexto, es pertinente plantearnos preguntas como las siguientes: ¿Cómo hacer armónica esa convivencia? ¿Cómo optar internamente por el sistema que otorgue la mayor cobertura de derechos fundamentales a las personas y la mayor protección de los mismos frente a las autoridades, ante la sociedad y con respecto a otros individuos?

Los mecanismos de apertura e interacción que permiten el ingreso del derecho internacional al derecho interno, particularmente cuando hablamos de derechos humanos y libertades, no parece que deban establecer límites a esa incorporación, por el contrario, parecería deseable generar, en esta materia, un verdadero derecho común, *ius commune*, para todas las naciones, separando su reconocimiento de aquellos aspectos materiales cuando fuera el caso.

Con respecto a estos efectos materiales, recordemos que, más allá de las sólidas construcciones y de los datos que aportan el Sistema Internacional de Derechos Humanos y aún muchos textos constitucionales, se observan grandes y graves dificultades a la hora de concretar las soluciones para su defensa, sobre todo cuando para su efectividad se requiere de cuantiosos recursos que hagan posible su materialización, particularmente, en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estos efectos materiales de los derechos humanos encuentran su más grave rezago en el mundo si tomamos en cuenta las condiciones de pobreza y marginalidad en las que viven millones de seres humanos.

Es generalmente aceptado, que el orden constitucional establece sus propias reglas de interpretación, por ello conviene recordar lo señalado por Zagrebelsky, en el sentido de que la interpretación de la constitución:

“No es (por tanto) un acto puntual, ahistórico, que se agota en la búsqueda de la norma que subjetivamente parece, *hic et nunc*, la más conforme a nuestras expectativas. En una constitución basada en principios, la interpretación es el acto que relaciona un pasado constitucional asumido como valor y un futuro que se nos ofrece como problema para resolver en la continuidad”³⁶⁵.

Es justamente desde la perspectiva de encontrar continuidad y visión de futuro a la interpretación de la Constitución mexicana que me atrevo a plantear este acercamiento a una visión expansiva de su propia fuerza normativa y a al sentido más amplio posible cuando se trate de preservar la dignidad humana frente al embate de la pobreza en cualquiera de sus manifestaciones.

También me parece conveniente reflexionar en este acercamiento, como lo hace Zagrebelsky³⁶⁶, sobre que se ha superado el Estado de Derecho legislativo y que hoy, al hablar de Estado Constitucional puede distinguirse el derecho por reglas y el derecho por principios, el primero identificado con las normas legislativas y el segundo con las normas constitucionales.

Ferrajoli nos recuerda que una vez que se han incorporado al derecho algunos principios y valores, o de otra manera, a raíz de la constitucionalización de los antiguos derechos naturales, la polémica entre iusnaturalismo y positivismo ha perdido gran parte de su significado y, además, se ha trasladado al interior del ordenamiento. Aparece la idea de enjuiciar al Derecho existente desde los parámetros de la legitimidad interna, es decir, enfocándose a la relación que existe entre el deber ser que marcan las normas que ocupan los niveles superiores del ordenamiento y del sistema político

³⁶⁵ Zagrebelsky, Gustavo. “*Historia y constitución*”. Madrid, Editorial Trotta, 2005, página 90.

³⁶⁶ Zagrebelsky, Gustavo. “*El derecho dúctil*”, *op. cit.*, páginas 109 y siguientes.

y su plasmación o desarrollo en las normas de los niveles inferiores. De esta manera es posible explicar la relación entre normas en la estructura jerárquica del sistema jurídico-político en términos de ser y deber ser³⁶⁷.

No cabe duda que el sistema constitucional mexicano encuentra un paradigma importante de resolver entre el deber ser impuesto en la norma constitucional y el ser de la vida cotidiana. Es decir entre los derechos humanos y las garantías reconocidas y la pobreza que impacta a millones de mexicanos.

Relacionar derechos humanos y pobreza nos remite a la discusión sobre la existencia de un derecho fundamental a un mínimo vital, es decir, al establecimiento de un derecho, que además de estar perfectamente definido en el marco constitucional, asegure, de manera indudable, tanto el acceso a los objetos previstos en ese derecho, protegiendo principalmente el derecho a la subsistencia, como su eficaz garantía, en su sentido más amplio, mediante el uso de los medios coercitivos que sean necesarios.

Conviene recordar como lo hace Sastre Ariza³⁶⁸ que si bien la incorporación de los derechos fundamentales o la positivación de éstos puede ser interpretada ya como una garantía, este aspecto cobra una mayor importancia una vez que figuran en unas constituciones que se caracterizan por su rigidez en materia de derechos y libertades y por la existencia de mecanismos eficaces para su tutela concreta por los tribunales.

³⁶⁷ Ferrajoli, Luigi. “*Diritto e ragione*” páginas 351 y siguientes, citado por Santiago Sastre Araiza en “*Derecho y Garantías*”, Curso de Posgrado en Derecho Constitucionalismo y Garantismo, Toledo, España, Universidad de Castilla - La Mancha, 2009, página 1.

³⁶⁸ Sastre Ariza, Santiago. “*Derecho y Garantías*”. Curso de Postgrado en Derecho Constitucionalismo y Garantismo, Toledo, España, Universidad de Castilla – La Mancha, 2009, página 2.

Sobre el proceso de constitucionalización del derecho internacional por la vía de su incorporación al derecho interno, Escobar Roca ha sostenido que:

“Desde el ámbito de los Estados es todavía mucho lo que queda por hacer para reforzar la vinculación de los textos internacionales, todo ello en la línea de la necesaria constitucionalización del Derecho internacional: por ejemplo, abriendo vías de apertura del catálogo de los derechos fundamentales hacia los derechos humanos, fomentando una interpretación integrada de los derechos fundamentales, tendentes a las determinaciones del contenido propias de las formulaciones internacionales generosas, estableciendo mecanismos internos de ejecución de resoluciones internacionales o abriendo vías de control judicial”³⁶⁹.

Es indudable que a este propósito el constitucionalismo y la gobernabilidad pueden y deben aportar elementos positivos de incorporación de textos internacionales en el derecho interno y viceversa.

Los derechos contenidos en las normas constitucionales deben ser considerados mecanismos de respuesta creados por el constituyente o en la interpretación constitucional, ante los reclamos sociales de justicia, que se hace objetiva (la justicia ya sea en cuanto a equidad; distributiva; correlativa; compensatoria; o solidaria) cuando individualizamos el accionar gubernamental y atendemos a los sujetos reclamantes de manera consciente y deliberada y cuando en su accionar los actores gubernamentales tienen en consideración el principio de dignidad humana inmerso en los principios y valores constitucionales.

Las demandas sociales buscan respuestas para mejorar el estado de miseria de muchos integrantes de la población, cuando los

³⁶⁹ Citado por Jimena Quesada, Luis. “*Dignidad Humana y Justicia Universal en España*”, *op. cit.*, página 39. Ver nota 25.

recursos son limitados, como en el caso de México, los conflictos fácilmente florecen y se acentúan, pero las diferencias deben resolverse con la razón fundada en un adecuado andamiaje jurídico y con búsqueda de la igualdad (no necesariamente identidad o hacer idénticos a todos) o, en su caso, disminuyendo las condiciones de pobreza o amortiguando sus impactos.

El Derecho suele quedarse corto cuando hablamos de realizar la justicia, la tensión social sube significativamente de nivel ante la falta de medios materiales o financieros, o la ausencia de voluntad, a la que ya nos hemos referido, o la falta de imaginación y creatividad para generar las políticas públicas que se requieren para la realización concreta de la norma, producen el desánimo, la apatía y la desesperación, cuando no impactan directamente en la explosión de la corrupción y en la falta de coordinación, el tratamiento que se da a la pobreza es un lamentable ejemplo de esta triste realidad.

3.4. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS APROBADA EN 2011 Y SU VINCULACIÓN CON EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

La reciente de reforma en materia de derechos humanos en el país, una vez que fuera turnada a los congresos locales para los efectos constitucionales correspondientes, impulsa, de acuerdo a la Minuta del Senado de la República³⁷⁰, diversos aspectos en la

³⁷⁰ Proyecto de resolución de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, con proyecto de acuerdo relativo a la minuta del senado de la República por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos. Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3226-VII, miércoles 23 de marzo de 2011. Visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/mar/20110323-VII.html#Dictámenes>, recuperado el 12/05/11. El Decreto por el que se modifica la

materia, entre ellos destacamos los que son más relevantes para esta investigación y que se refieren a:

- a) La modificación a la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución que ahora se titula “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.
- b) Modificación del Artículo 1º. Para quedar como sigue:
“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”
- c) Adición al Artículo 1º de dos párrafos que establecen:
“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”.

Con la minuta aprobada y puesta a consideración de las legislaturas locales y finalmente aprobada por el Constituyente Permanente, fue publicado el Decreto por el que se Reforma la Denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de junio 10 de 2011.

el día 10 de junio de 2011, en él se acepta la incorporación del principio *pro homine* o principio pro persona, al que ya me he referido, por el que el derecho debe interpretarse y aplicarse por la autoridad siempre de la manera que más favorezca a sus titulares.

En general, y no obstante algunas limitaciones como las referidas a la imprescriptibilidad explícita de los delitos de lesa humanidad (genocidio, tortura y desaparición forzada de personas, que en el pasado han generado importantes debates), las reformas han sido bien vistas por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y estudiosos de la materia, como un significativo avance en la vía hacia la armonización de nuestro orden constitucional con los más altos estándares internacionales en derechos humanos, cumpliendo compromisos con la comunidad internacional y las recomendaciones que diversos organismos han hecho a México.

Como consecuencia de la Reforma Constitucional en el sistema jurídico mexicano se reconocen a nivel de nuestra Norma Fundamental elementos que habrán de configurar una nueva manera de conceptualizar los derechos humanos en el país, así podemos encontrar consecuencias como:

1.- Extensión del catálogo de derechos humanos: los derechos humanos reconocidos y garantizados a todas las personas por el Estado mexicano no sólo se encuentran en el propio texto constitucional, sino también en los tratados internacionales en los que México sea parte, con lo cual el catálogo de tales derechos adquiere una mayor extensión, pues el rango constitucional de este tipo de derechos ya no dependerá de la circunstancia de estar o no incluidos en el propio texto constitucional, sino que mediante una norma de remisión se dispone que también los derechos humanos contenidos en tratados internacionales tendrán tal carácter.

En este sentido, para la determinación del derecho aplicable, así como de su sentido, alcance y la determinación de su contenido esencial, debe realizarse una auténtica labor hermenéutica acorde con la propia naturaleza de los derechos fundamentales.

En términos de la reforma no existe jerarquía alguna entre las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y aquellas de los tratados internacionales que contengan referencia a derechos humanos, lo cual se corrobora con lo manifestado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto de la minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, con que se presentó el proyecto de reforma el 17 de abril de 2009 en la Cámara de Senadores, donde se precisó que:

“Con este reconocimiento se evita crear derechos de primera y segunda categoría según estén o no en la Constitución, ya que actualmente los derechos que se contienen en las garantías individuales gozan de una protección más amplia y directa que aquellos que se encuentran consagrados en los tratados internacionales”.

2.- Normas de interpretación: se establece que los derechos humanos deben ser interpretados acorde a la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando siempre para las personas la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación de sentido y alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental.

Por lo tanto, los derechos humanos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro personae*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por medio del cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.

El contenido básico de este principio, refiere tres posibles aplicaciones: 1) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el derecho; 2) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia; y 3) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.

3.- Normas de aplicación: se dispone que todas las autoridades sin establecer ningún tipo de distinción o excepción tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal forma que en la aplicación de los mismos deben observar los principios de universalidad, interdependencia y progresividad.

Se advierte que el legislador constituyente impone a todas las autoridades cuatro clases de obligaciones en torno a los derechos humanos consistentes en:

Obligaciones de respeto: las cuales consisten básicamente en el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho.

Obligaciones de protección: las cuales consisten esencialmente en impedir que terceros, como son las personas físicas y jurídicas de carácter privado, injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes.

Obligaciones de garantía: suponen establecer los mecanismos necesarios a fin de permitir que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo.

Obligaciones de promoción: se caracterizan por el deber de desarrollar las condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien y que puede traducirse en la primera provisión de medios para ello.

4.- Reparabilidad de las violaciones a los derechos humanos: se establece que el Estado no sólo debe prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, sino también, y principalmente, tiene la obligación de reparar estas violaciones, lo que implica, en primer término, restituir en el goce y ejercicio del derecho violado, y, en su caso, utilizar mecanismos de reparación complementaria, subsidiaria o compensatoria.

Al respecto debe considerarse que la plena protección de los derechos humanos implica que ante cualquier violación o conculcación de los mismos, el deber primario del Estado para reparar esta violación consiste precisamente en restituir al afectado en el pleno uso y goce del derecho que le haya sido violado, lo que supone el restablecimiento en lo posible de las cosas al estado que

guardaban antes de producirse la violación, de manera tal, que se repare completamente la afectación generada al actor o la *restitutio in integrum*.

Derivado de la reforma destaca, desde luego, la elevación a rango constitucional de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que tanto se había reclamado en la vida constitucional de nuestro país. Aunque nos queda pendiente el tema de si basta sólo reconocer los derechos humanos de los tratados en los que el Estado Mexicano sea parte, o si existen otros derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales que aún no han sido ratificados por México, por lo que la fórmula pudo haber sido más amplia al reconocer todos los derechos humanos reconocidos en el Sistema Internacional independientemente de que la declaración, tratado o protocolo hubiese sido suscrito y ratificado por nuestro país, por lo que volveríamos a la pregunta de si estos derechos humanos no lo son en nuestro territorio. Ya he comentado que mi opinión es que debe adoptarse la posición más amplia al respecto, es decir, reconociendo todo derecho humano no importando la fuente de su reconocimiento.

También ha sido muy relevante incluir en la reforma el reconocimiento a la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Estos principios deberán permitir que en su futura interpretación se hagan más plenos e íntegros y que se favorezcan mucho mejor las intervenciones en contra de sus posibles violaciones.

Además esa interpretación corresponde a todos los jueces en nuestro sistema a través del control de convencionalidad. Como ha señalado Caballero:

“La cláusula de interpretación conforme hacia los tratados sobre derechos humanos es una respuesta efectiva a la doctrina de control de convencionalidad que desde hace cuatro años ha desarrollado de manera consiente la CrIDH, y que vincula al Poder Judicial de los Estados a “tener en cuenta” a la CADH y la interpretación que de la misma realiza la Corte Interamericana en sus fallos; es decir, se trata de una tarea precisamente en clave hermenéutica.

Este organismo ha precisado que el control de convencionalidad tiene un carácter difuso, es decir, debe ser aplicado por todos los jueces nacionales –y por tanto en nuestro caso federales y locales- a manera de una fuerza expansiva de su jurisprudencia hacia todos los jueces de los estados que han reconocido su jurisdicción.

Esta interpretación de la jurisprudencia convencional interamericana ha tenido recientemente un muy trascendental punto de inflexión en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México*, del 26 de noviembre de 2010, ya que la CrIDH amplió su sentido y alcance, al precisar que todos los órganos del Estado se encuentran obligados ante la CADH, desmontando un imaginario aún presente en muchos Estados – México incluido- sobre una pretendida “dificultad” para determinar la competencia de los organismos internos y su alcance ante una sentencia de la Corte Interamericana, o la aplicación de sus criterios interpretativos. De igual manera, precisó que todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos sus niveles, es decir, todos los jueces que con independencia de su adscripción formal al Poder Judicial realicen funciones jurisdiccionales, están obligados a ejercer *ex officio* el control de convencionalidad³⁷¹.

La Reforma Constitucional en materia de derechos humanos establece una serie de reglas y normas jurídicas que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) tienen el deber de observar en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos acorde a la

³⁷¹ Caballero Ochoa, José Luis. “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (Artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución”. En Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. “La reforma constitucional de derechos humanos”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2014, página 103.

misma. Esto abre un amplio espectro de intervención que deberá favorecer el respeto a los derechos humanos ya que ahora toda autoridad tiene obligaciones concretas sobre su acatamiento. Adicionando a esta obligación el deber de interpretar los derechos humanos de la manera en que más se favorezca a las personas.

En el sentido expuesto, y fundamentándose en el artículo 1 de nuestra Constitución Política, todas las autoridades, conforme a la reforma, se encuentran obligadas a: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; interpretar las normas que conforman el marco jurídico que los rige con un criterio extensivo; y, aplicar las normas jurídicas conducentes acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Con respecto al principio de universalidad puede pensarse que definir derechos específicos dirigidos a los pobres o a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad pone en duda el principio. Sin embargo, siguiendo las ideas de Vázquez y Serrano:

“Más que ahondar en lo que hace iguales a los seres humanos, la práctica del principio de universalidad debe interesarse por lo que los hace diferentes. Así como desde la antropología, la sociología y otras disciplinas se sostiene el origen histórico de los derechos humanos más allá del concepto abstracto de ser humano y de lo que es bueno para él, la universalidad de los derechos humanos debe desprenderse de cualquier esencialismo sobre el ser humano para reconocerlo a partir de su experiencia y su contexto. Es la opresión que existe en la realidad de las prisiones, de los barrios pobres o de las rutas de migrantes la que constituye la verdadera esencia e los derechos humanos”³⁷².

³⁷² Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra. *“Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”*. En Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *“La reforma constitucional de derechos humanos”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2014, páginas 143 y 144.

De acuerdo a lo anterior, la universalidad pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección mirando, tanto a los que se busca proteger, como a todas las demás personas, atendiendo prioritariamente a los más desprotegidos.

En cuanto a la indivisibilidad de los derechos humanos Vázquez y Serrano plantean que:

“Dadas las constricciones económicas y otras de naturaleza práctica, el nivel de implementación de los derechos que logran los países en desarrollo es mínimo y, por tanto, el efecto de la indivisibilidad también es menor. En consecuencia, se trata de priorizar algunos derechos en atención a sus posibilidades de realización, a su importancia para un contexto determinado o su vinculación con otros derechos”³⁷³.

Universalidad considerando a los diferentes y priorización en atención a los más vulnerables es animo que impulsa a entender los alcances de los derechos humanos. Será deber de todos los operadores jurídicos velar por que las autoridades obligadas según la norma constitucional, realicen la interpretación que les corresponda con ese criterio extensivo y buscando la protección más amplia posible de los derechos fundamentales que asisten a los mexicanos, ya que toda interpretación y la correlativa aplicación de los derechos humanos debe ampliar sus alcances para potenciar efectivamente su ejercicio.

Concretamente en nuestro tema, la autoridad deberá adoptar medidas que permitan a los mexicanos contar con condiciones de vida digna, que hagan efectiva la condición de seres humanos dotados de dignidad y pleno ejercicio de su libertad, además de tener que adoptar medidas para evitar cualquier acción del Estado que pueda tener por resultado impedir el acceso de la comunidad a ese

³⁷³ *Idem*, página 158.

derecho, ya que no deberán obstaculizar o impedir su ejercicio al estimar que su deber de propiciar las condiciones de vida digna para todos no puede ser incumplido por la inexistencia de una ley secundaria o por la limitación de las posibilidades materiales de concretarla. En este sentido es importante destacar que corresponderá a la autoridad establecer mecanismos o propuestas de acción (solución) para adoptar medidas administrativas eficaces y apropiadas que establezcan claramente su voluntad de ofrecer a los mexicanos las condiciones de vida digna que demandan. La Reforma Constitucional referida impone en materia de derechos humanos obligaciones específicas para su promoción, respeto, protección y garantía. Queda ahora en manos del Estado hacer viable y realizable la norma.

Con la reforma los tratados internacionales que contengan materialmente de derechos humanos y que hayan sido suscritos por México pasan a formar parte integrante de la Constitución, habiendo adquirido por el método de incorporación por referencia el estatus y la jerarquía de normas constitucionales, y las disposiciones que contemplen derechos humanos se deben aplicar de manera directa por todas las autoridades federales, estatales y municipales e interpretarlas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Al elevarse a rango constitucional las normas de derechos humanos que se encuentran consagradas en los tratados internacionales derivan su obligatoriedad de la propia supremacía constitucional. Ahora la interpretación del artículo 133 de nuestra Norma Suprema encontrará una verdadera ley suprema en la Unión en esos instrumentos internacionales. Los tratados internacionales que prevean derechos humanos y que hayan sido suscritos y ratificados por México tendrán una naturaleza

especial que los diferencian de los demás tratados ya que se inspiran en valores comunes superiores centrados en la protección del ser humano. En estas condiciones, tanto por imperativo constitucional como por la especial naturaleza de los tratados internacionales que contemplen materia de derechos humanos, se advierte que el cumplimiento de los mismos por parte de todas las autoridades estatales (federales o locales) resulta ineludible y de la mayor trascendencia al implicar el cumplimiento de compromisos internacionales relacionados con la protección y desarrollo del ser humano.

Acorde a lo anterior, derivado de la reforma, se puede deducir que los derechos de corte fundamental reconocidos a los mexicanos en la norma superior y en los tratados internacionales, especialmente los referidos a las condiciones de vida digna o al derecho fundamental al mínimo vital, constituyen principios que deben beneficiar a toda la sociedad mexicana y particularmente a aquellos se encuentren sumidos en la pobreza, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con respecto al resto de la población. Precisamente porque no se ha tomado en cuenta sus particulares condiciones, sus características específicas, sus singulares relaciones sociales y no se ha desarrollado un debido enfoque en derechos humanos para alivianar las graves cargas que soportan encontramos en nuestra sociedad relaciones de sometimiento, discriminación, miseria, manipulación y olvido.

Desde la perspectiva jurídico constitucional del fenómeno de la pobreza en México, queda claro que la reciente Reforma Constitucional, que permite la plena incorporación del Sistema Internacional de Derechos Humanos en el sistema jurídico nacional,

incorpora un abanico muy amplio de posibilidades sobre la interpretación y concreción de los derechos fundamentales de los mexicanos, no con el ánimo de pretender crear o establecer un ámbito jurídico propio y exclusivo para los mexicanos sumidos en la grave realidad de la pobreza, desvinculado del ordenamiento jurídico general, sino por el contrario se propicia la posibilidad de contemplar un claro enfoque basado en los derechos humanos para insertar en el sistema jurídico nacional mecanismos específicos para el combate a la miseria y la exclusión y para la defensa de los derechos a gozar de una vida digna y de establecer un mínimo vital para todos.

Por otro lado, con la reforma también se actualiza la especial consideración que el Sistema Internacional de Derechos Humanos confiere a la dignidad humana como valor, y derecho como ya hemos visto, imprescindible sobre el que se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen. El acceso pleno de los mexicanos a condiciones de vida digna no se limita a la erradicación de los obstáculos técnicos o económicos que la imposibilitan, sino también a aquellas circunstancias temporales, geográficas, sociales y culturales que tradicionalmente han generado en la población que vive en la pobreza una situación de ignorancia y discriminación jurídica.

Al concretarse la reforma aprobada México podrá revertir el sentimiento de frustración social ante el nulo avance y poca mejoría de los derechos humanos en el período de transición democrática de los dos últimos períodos sexenales, que aunque mostraron avances en los aspectos formales (transparencia, apertura y ratificación de diversos instrumentos internacionales) esto no se vio reflejado en un cambio sustantivo en los derechos humanos en México, por el contrario la impunidad ante sus violaciones, las restricciones a la libertad de prensa y los asesinatos de sus miembros, la represión y

criminalización de las protestas sociales, la militarización de la lucha contra el narcotráfico y la violencia que desborda a las instituciones y el inadecuado enfoque en la lucha contra la pobreza y la exclusión, muestran la poca relevancia del tema de derechos humanos en la agenda pública, la carencia de vías de interlocución adecuadas y la tentación al autoritarismo que prevalecen en el país.

La constitucionalización de los derechos humanos contemplados en los tratados y convenios suscritos por México, nos encamina en la ruta correcta, aunque, como he manifestado, persiste la duda de por qué no dar validez suprema a todo tratado o convenio sobre derechos humanos independientemente de su ratificación en el derecho interno, reconociendo así el carácter superior de todos los derechos humanos y no sólo de los que haya reconocido México en los instrumentos internacionales.

Además de que también se presentan dudas por el posible reforzamiento de criterios de interpretación restrictiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia, particularmente por la armonización del principio de supremacía constitucional con el principio pro persona, suponiendo que el criterio más amplio y favorecedor a las personas se encuentre en un tratado o convenio internacional y se pretenda hacer valer y subsistir ante ello y contra ello, el texto constitucional.

La constitucionalización de los derechos humanos contemplados en los tratados y convenios suscritos por México, aunque podría mejorarse, da nuevos perfiles a nuestro ordenamiento constitucional al reconocer más ampliamente derechos fundamentales, como la tutela judicial efectiva o la información para lograr la reparación y desagravio de las víctimas de la violación de sus derechos humanos. Esos nuevos y amplios perfiles llevarán a una profundización en el desarrollo del núcleo axiológico de la

Constitución, que trataré más adelante al comentar el sentido de los valores y principios que la conforman, en mi opinión esa profundización estará centrada en una apertura más favorable a los instrumentos internacionales y al reconocimiento de los efectos jurídicos de la dignidad humana, que aunque previa al derecho y por lo tanto sin necesidad de reconocimiento jurídico para existir, es imprescindible para la legitimidad del orden jurídico, tema que ya he comentado.

Seguramente la jurisprudencia mexicana también se enriquecerá con menos subordinación al texto y más valoración al momento de incorporar, ahora sí, la doctrina y los criterios emanados de los órganos internacionales encargados de velar por el cumplimiento en las naciones de los derechos humanos.

El principal responsable de incorporar plenamente e internamente los compromisos jurídicos alcanzados en materia de derechos humanos, así como facilitar la cooperación internacional para lograr que se respeten universalmente, es el Estado y sus diferentes poderes, pero como he venido reiterando, nos corresponde a los juristas exigir su auténtica vigencia.

No hay duda, de mi parte, de que debe asumir la sociedad un compromiso serio con el valor que vuelve justos a los seres humanos y permite mejores condiciones de desarrollo de la comunidad, y eso sólo se logrará si nuestra visión del orden normativo se apoya en los derechos humanos, en la dignidad e igualdad humanas, en el respeto y consideración hacia los demás particularmente con aquellos que menos tienen.

Esta investigación se ocupa del análisis de la norma fundamental, particularmente de la nacional, considerando que uno de sus grandes retos del derecho constitucional moderno se encuentra

en la dinámica que hemos descrito del *Estado internacionalmente integrado*³⁷⁴.

Como analizaré más adelante este concepto de Estado internacionalmente integrado tiene varias vertientes de estudio, propongo que nos detengamos en los artículos 1 y 25 de nuestro ordenamiento constitucional que aluden a la dignidad humana como mecanismo para introducir, en el derecho interno, la normatividad internacional en derechos humanos, tanto desde la perspectiva de la formulación de una regla de interpretación, como desde su consideración como principio y valor constitucional, cuestiones sobre las que presentaré algunas de sus consecuencias más relevantes para formular finalmente algunos comentarios generales como reflexión final de este acercamiento al texto constitucional mexicano.

Obteniendo un parámetro de interpretación que se desprenda de la dignidad humana en particular y de los derechos humanos en general, la perspectiva jurídica sobre la pobreza alcanza, en mi opinión, dimensiones distintas a las que hasta ahora se han puesto en práctica.

La perspectiva propuesta muestra una importante paradoja, como he descrito, cuando desde el enfoque internacional o global se habla de justicia. En nuestros días, al tiempo que se pretende desprender de las reflexiones un compromiso con los otros, cuando atestiguamos cotidianamente las privaciones de bienes básicos con las que viven millones de personas, los enormes desequilibrios económicos y de poder, la extensión y profundidad de la corrupción, y las situaciones de opresión en que se encuentran millones de

³⁷⁴ Jimena Quesada refiere que la utilización de esta expresión se encuentra en la obra de Torres Del Moral, A. "*Estado de Derecho y Democracia de Partidos*", Segunda Edición, Madrid, Universidad Complutense, 2004, pp. 11-112, citado por Jimena Quesada, Luis. "*Dignidad Humana y Justicia Universal en España*", *op. cit.*, página 43. Ver nota 30.

marginados y excluidos, muchos de los enfoques teóricos contemporáneos nos invitan a la superación de los paradigmas democráticos y de derechos tradicionales en aras de modelos tenues, de universalismos concretos o de mínimos sociales. Ante ello la respuesta, que tendrá que provenir de la futura interpretación que haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el nuevo escenario del marco jurídico de los derechos humanos en el país a raíz de la reforma, deberá ser, en mi opinión, contundente y dura, a favor de la más amplia protección de los derechos fundamentales tanto desde la perspectiva de sus garantías efectivas, como de la de la promoción real y concreta que permita constatar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones gubernamentales, de la sociedad y del concierto de las naciones.

Es indudable que la reforma aprobada no es menor. Al establecerse que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán en nuestro país de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales que contengan derecho humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia posible, México se inscribe en el grupo de naciones que impulsan un progreso mundial orientado a la garantía de los derechos humanos, en los términos de Ferrajoli, como ley universal del más débil, con la universalización de nuestro Derecho Constitucional se asume, de manera plena, el compromiso por la transformación del derecho global para convertir a los derechos humanos en derechos fundamentales de alcance mundial.

Este cambio de paradigma en materia del reconocimiento del Sistema Internacional de Derechos Humanos tiene importantes consecuencias en la lucha contra la pobreza si entendemos que ésta es un fenómeno social que no se debe a causas naturales y no se explica desde la mera trayectoria o responsabilidad individual, sino

que los factores que intervienen en su crecimiento y reproducción tienen que ver con la estructura y los mecanismos sociales y económicos y con el andamiaje jurídico que los sustentan.

El efecto inmediato de la reforma, que habrá de complementarse con la interpretación que de ella haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que la Constitución nacional no puede ya atribuirse la supremacía jerárquica inquebrantable que es soporte de todo nuestro sistema jurídico, ya que ahora dicho sistema se abre y expande con la riqueza propia de los tratados internacionales que contemplan directa o indirectamente derechos humanos y a la interpretación más favorable y amplia posible en beneficio de las personas. Este nuevo derecho conlleva una nueva concepción del sistema jurídico, alejada del modelo jerarquizado anterior, que requerirá de una nueva visión y comprensión de las instituciones gubernamentales y de los operadores jurídicos que ahora deberán actuar bajo nuevos estándares jurídicos.

PARTE SEGUNDA

DERECHO Y POBREZA

CAPITULO 1

VALORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES UTILIZABLES EN EL COMBATE A LA POBREZA

Corresponde ahora analizar como la vinculación entre el sentido jurídico de dignidad humana, que nace en el Sistema Internacional de Derechos Humanos en su versión juridificada, y la pobreza, considerada como una condición de no-dignidad, que debería resolverse posiblemente estableciendo una pretensión que puede suponer un derecho público subjetivo exigible en el que las instituciones públicas concentren sus esfuerzos para alcanzar una vida digna para todos los habitantes de una comunidad política determinada, se convierte en norma constitucional, en un ordenamiento jurídico concreto y específico de la mayor jerarquía en un sistema dado.

La reflexión doctrinal permite recuperar el sentido de la Constitución, ordenamiento superior de los estados modernos, como una norma jurídica que recoge los postulados y presenta las orientaciones de como una comunidad específica ha entendido que debe desarrollarse la vida en común. Para ello establece principios rectores que obligan tanto a los ciudadanos como a los entes públicos.

En una primera aproximación resultan de especial relevancia los principios contenidos en un ordenamiento constitucional, ya que, al menos en teoría, los poderes públicos tienen que ceñir su actuación de manera indubitable a tales postulados, siendo misión principal del poder interpretador de la Constitución vigilar la estricta observancia de esta regla.

Las variables de análisis que he propuesto para el desarrollo de esta investigación: dignidad humana, vida digna y derecho fundamental al mínimo vital, son, y en este apartado trataré de demostrarlo, principios constitucionales, que recogidos en nuestro Ordenamiento Supremo, deben ser tomados en consideración por los poderes públicos al formular interpretaciones o políticas públicas de combate a la pobreza, es decir a los que los poderes públicos deben ceñir su actuación.

He centrado la perspectiva jurídica de la pobreza en la vinculación que tienen entre sí la dignidad humana, la calidad de vida digna y el derecho al mínimo vital, junto a esos elementos voy a analizar su juridificación como valores y camino axiológico en los ordenamientos constitucionales, particularmente en México. Posteriormente revisaré las consecuencias jurídicas de esa juridificación y/o positivación, para ello conviene preguntarnos si, dadas las consideraciones que he venido realizando, ¿Puedo considerar a la dignidad humana como un derecho o es un

presupuesto para el ejercicio de los derechos fundamentales? Y, en su caso, ¿Qué consecuencias tendría la respuesta a ese cuestionamiento? Ante estas interrogantes retomemos la aproximación al concepto de dignidad realizada por Alegre Martínez³⁷⁵ cuando afirma que “estamos ante un *valor supremo*, o un *principio rector supremo y fundamentador*. Pero ¿Cuál es la razón de ser del reconocimiento de ese valor o principio, y cuál es en concreto, la función que desempeña?”.

Para responder a esas preguntas propongo analizar nuestro propio orden constitucional, tomando como ejes rectores de dicha revisión a la pobreza, a la dignidad humana, a la calidad de vida digna y el derecho fundamental al mínimo vital, así como el por qué se considera que una Constitución tiene fuerza normativa y qué obligaciones derivan para las entidades públicas cuando aceptamos el papel normativo de la Constitución y las fuerzas restrictivas e impulsoras que derivan de ese carácter normativo; estos ejes los considero relevantes para entender las consecuencias que se producen cuando un ordenamiento como el nuestro establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, *permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege* la propia Constitución.

³⁷⁵ Alegre Martínez, Miguel Ángel. “La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”, op. cit., página 66.

1.1 RECONOCIENDO LOS VALORES EN LA CONSTITUCIÓN PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA

En primera instancia recordemos que la persona posee una dimensión individual y, a la vez, otra de carácter social. Es en este último sentido que ha expresado Alegre Martínez que:

“Por ir indisolublemente unida a la idea de libertad, la dignidad adquiere además un *significado jurídico-político*. Su reconocimiento por los diversos textos constitucionales y declaraciones internacionales de derechos (...), convierte a la dignidad humana en objeto de estudio desde el punto de vista del Derecho Constitucional”³⁷⁶.

En efecto, añade,

“De acuerdo con su condición de ser racional, la persona merece y necesita vivir en un entorno que permita y favorezca el desenvolvimiento, desarrollo y perfección de su naturaleza humana, tanto a nivel individual como social. Esta es la razón por la que la *dignidad* se encuentra unida, de modo indisoluble, a las ideas de *libertad e igualdad*. Y por eso se erigen en *valores jurídicos* fundamentales. El reconocimiento jurídico de la dignidad supone, entonces, que el derecho garantice el respeto a la dignidad en las relaciones interpersonales, y en las relaciones entre el poder y los individuos. La positivación jurídica de la dignidad, que como veremos se traducirá además en el reconocimiento de una serie de derechos de la persona, tiene como fin, por tanto, el posibilitar la realización y desenvolvimiento de la personalidad a nivel individual, lo cual sólo será posible si, tanto las demás personas como los poderes públicos, respetan la libertad y los derechos del individuo”³⁷⁷.

³⁷⁶ Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, *op. cit.*, página 19.

³⁷⁷ *Ibidem*.

La aspiración del derecho de encontrar una vía para promover la justicia, permite reafirmar la necesidad de atender a los valores universales que sirven como fundamento último de las normas que se diseñan para permitir una adecuada convivencia social. Con ello se llega al momento de hacer valer los principios y las normas contenidas en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, ahora plenamente interiorizados en nuestro sistema normativo, como parámetros en el esfuerzo para el reconocimiento de la dignidad humana como eje articulador del sistema jurídico en su conjunto, y, de manera especialmente relevante para esta investigación, como referente obligado al decidir políticas públicas de combate o disminución de la pobreza. Como ha señalado Turégano: “La preocupación por los otros debería convertirse en una preocupación práctica orientada a la acción, encaminada a superar las graves privaciones y desequilibrios de poder que nos asolan”³⁷⁸.

Por su parte Sen³⁷⁹ alude a las ideas de libertad de bienestar y de libertad de ser agente, señalando que algunas de esas libertades pueden proporcionar nociones claras de derechos, por ejemplo, algunas exigencias mínimas de bienestar se representan en la forma de realizaciones básicas, como no pasar hambre; mientras que en la libertad de ser agente puede presentarse en la forma de capacidades mínimas, por ejemplo, al tener los medios para evitar pasar hambre, en ambos casos se pueden considerar como derechos que reclaman atención y apoyo.

Por otro lado, ya en su momento, Jefferson y otros actores de los denominados “Padres Fundadores” (*Funding Fathers*) de la Unión Americana, hicieron patente que las instituciones políticas son construcciones humanas a las que debería darse forma deliberada

³⁷⁸ Turégano Mansilla, Isabel, “*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*”, op. cit., página 14.

³⁷⁹ Sen, Amartya. “*Bienestar, justicia y mercado*”, op. cit., página 103.

para satisfacer las necesidades de la sociedad, “se instituyen entre los hombres los gobiernos para garantizar el derecho a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”. Al recordarnos estas palabras, Sachs, afirma que, cada vez más, los gobiernos tendrán que responder a una prueba por su actuación: si consiguen o no mejorar la condición humana, y recuerda nuevamente a Jefferson quien afirmaba:

“Cuando cualquiera que una forma de gobierno se haga destructora de éstos principios, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”.

También el autor norteamericano nos refiere como Adam Smith creía que el sistema económico podía moldearse de manera similar para satisfacer las necesidades humanas y como, en el Libro IV de su obra *La riqueza de las naciones*, Smith expone con detalle por que el Estado tiene poderosas responsabilidades en lo referente a la defensa, la justicia, las infraestructuras y la educación, ámbitos en que es necesario que la acción colectiva complemente o sustituya a las fuerzas del mercado privado³⁸⁰.

Sen³⁸¹ nos explica que una teoría de la justicia basada en la equidad ha de tratar profunda y directamente de lo que denomina las libertades reales de que gozan las distintas personas, personas que pueden tener y perseguir objetivos distintos o diversos, para llevar vidas diferentes que es posible que valoren de manera singular. Recordemos que para este autor la capacidad de la persona se relaciona con su libertad de bienestar, en cuanto a condiciones de

³⁸⁰ Al respecto puede verse Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, op. cit., páginas 480 y 481.

³⁸¹ Sen, Amartya. “*Bienestar, justicia y mercado*”, op. cit., páginas 110 a 113.

vida, y su libertad de ser agente, en cuanto a su libertad de elegir el plan de vida que desee. Por ello el conjunto de capacidades de una persona representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar, según esta idea las reivindicaciones individuales se han de evaluar no por los recursos o bienes primarios que las personas poseen, sino por las libertades de las que gozan realmente para elegir entre los diferentes modos de vivir. Para el autor³⁸² la libertad puede apreciarse en tres diferentes facetas: como oportunidad para conseguir algo; como autonomía de las decisiones; y, como inmunidad frente a las intrusiones de terceros.

Por otra parte, Nikken recuerda las dificultades que encontramos en estos procesos cuando señala que: teniendo presente el volumen de opresión contra la persona humana que la pobreza entraña y la función ontológica de los derechos humanos como herramienta para la liberación de la opresión, es difícil aceptar la resistencia que han ofrecido los estados para reconocer la pobreza como causa de violación masiva de los derechos humanos. Los órganos y expertos de las Naciones Unidas han insistido en que, para acometer el combate a la pobreza, es imperativo un enfoque de derechos humanos, pero los estados, los gobiernos en su conjunto, se han rehusado a aceptar plenamente ese enfoque³⁸³. No se discute en cambio que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una clara violación a la dignidad humana, de ahí nuestra insistencia de que todas las personas que viven en condiciones de pobreza, extrema o no, tienen derecho a disfrutar plenamente de sus derechos humanos, incluido el de participar en la adopción de las decisiones que les conciernen y contribuir al bienestar de su familia, su

³⁸² *Idem*, página 132.

³⁸³ Nikken, Pedro. Presentación del Programa de Gestión del Conocimiento, compromiso del desarrollo. *Superación de la Pobreza con enfoque de Derechos Humanos y Género*. San José de Costa Rica, 26 de julio de 2010.

comunidad y la humanidad. Lo que algunos estados niegan o resisten, por las obligaciones y responsabilidades que de ello derivarían, es que la pobreza constituya un marco de privación y violación múltiple y continua de derechos humanos de quienes la padecen. Es irónico que se pretenda reconocer que se viola la dignidad de los pobres pero no sus derechos, cuando un componente cardinal de la esencia de esos derechos, e incluso un derecho propiamente dicho en algunas legislaciones, es que son, como hemos visto, inherentes a la dignidad de la persona humana. Afirmar que la dignidad humana de la persona ha sido violada y negar al mismo tiempo que los derechos humanos aparejados a esa dignidad no han sido vulnerados es una contradicción palpable y flagrante que ningún operador jurídico puede pasar por alto.

Tratar de armonizar los intereses de la sociedad y establecer un sistema que ofrezca el máximo de bienes para sus integrantes en el objetivo de que gocen de libertad para tomar sus propias decisiones, es parte del reto de los estados modernos, que, más o menos, se enfocan todos al cuidado de sus ciudadanos, no solamente haciendo cumplir el sistema de derechos humanos que su ordenamiento constitucional señale, sino ampliando su radio de atención al contenido sustancial y material del Sistema Internacional de Derechos Humanos que ha propuesto la organización mundial de esos mismos estados.

De la tradicional composición de un ordenamiento constitucional con una parte dogmática y una orgánica, se ha venido transitando hacia la incorporación de un sistema de garantías específicas ante la eventual violación de los derechos fundamentales, más específicamente, como ha señalado Aláez Corral³⁸⁴, se ha

³⁸⁴ Gutiérrez G., Ignacio. *“Dignidad de la persona y derechos fundamentales”*, op. cit., página 211.

desarrollado una elaboración dogmática que comienza diferenciando acertadamente entre la capacidad jurídica iusfundamental, ligada a la dignidad humana y la concreta titularidad de uno u otro derecho fundamental. Al respecto Gómez Montoro³⁸⁵ afirma que:

“Las Constituciones, sin dejar de ser Derecho sobre la organización política y fuente sobre las fuentes del Derecho, se han convertido, fundamentalmente, en instrumentos en el que se reconocen derechos y se establecen garantías para su efectividad. La parte dogmática de los textos constitucionales ha asumido, sin duda, el protagonismo y desde ella se explican, en buena medida, sus contenidos orgánicos. El estado se explica hoy desde la Constitución y los derechos y no al revés”.

Sobre esta notable transformación de cómo entender el nuevo sentido del ordenamiento constitucional, recordemos como Zagrebelsky³⁸⁶ refiere que:

“Desde finales del siglo pasado actúan fuerzas corrosivas, tanto interna como externamente: el pluralismo político y social interno, que se opone a la idea misma de soberanía y de sujeción; la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal, la progresiva institucionalización, promovida a veces por los propios Estados en contextos que integran sus poderes en dimensiones supraestatales, sustrayéndolos así a la disponibilidad de los Estados particulares; e incluso la atribución de derechos a los individuos, que pueden hacerlos valer ante jurisdicciones internacionales frente a los Estados a los que pertenecen”.

³⁸⁵ *Idem*, página 212.

³⁸⁶ Zagrebelsky, Gustavo. “*El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*”. Sexta Edición, Editorial Trotta, S.A. Madrid, España, 2005. páginas 11 a 12.

La disyuntiva entre la efectividad del estado nacional y la jurisdiccionalidad internacional parece ser el sello distintivo del derecho constitucional de nuestros tiempos.

Cada miembro de la sociedad, en función de sus medios, debe colaborar en la creación y mantenimiento de un orden político y social en el que todos tengan acceso seguro a los objetos de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), e incluso, como lo señala Pogge:

”Los agentes humanos tienen el deber de no colaborar en el mantenimiento de un orden social coercitivo que restrinja innecesariamente la libertad de algunos hasta hacer inseguro su acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, a menos que esos agentes compensen su colaboración trabajando por la reforma del orden impuesto o protegiendo a sus víctimas”³⁸⁷.

Para casi todos los tratadistas existen tres precondiciones o presupuestos sin los cuales la plenitud de los derechos humanos no es posible. Estas condiciones son: autodeterminación, estado de derecho y democracia. La pobreza asfixia colectivamente los derechos humanos de la misma manera que lo haría la carencia de libertades para la autodeterminación, para el ejercicio de la democracia o para el funcionamiento del estado de derecho. Los derechos humanos y los valores democráticos no pueden alcanzar su plenitud en una sociedad minada por la pobreza extrema que abate a la dignidad humana y produce la exclusión de los bienes sociales de amplios sectores de la sociedad.

La pobreza por definición excluye a los pobres de la participación real de la gestión de los asuntos públicos y del goce de

³⁸⁷ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit. páginas 96 a 97.

los beneficios de la participación política. Si en democracia no se combate con eficacia la exclusión y la pobreza, se estaría negando a sí misma y al Estado moderno que la impulsa.

La perspectiva acerca de las estructuras orientadoras de la conducta que conforman las normas y los valores, o códigos, es habitual entre economistas y legisladores quienes al diseñar o valorar un código u ordenamiento jurídico suelen tener en cuenta perspectivas sociales, con respecto a ello Pogge propone:

“Extender esta perspectiva a dos dominios fundamentales de la moralidad: la *ética*, que se encarga de la valoración moral de la conducta y el carácter, y se preocupa por la vida que uno debería llevar o el tipo de persona que uno debería esforzarse por llegar a ser; y la *justicia*, a la que concierne la evaluación moral de las instituciones sociales que regulan y estructuran las relaciones humanas”³⁸⁸.

Reconociendo el enfoque de las estructuras orientadoras que sugiere en las normas y valores, y que las mismas se extiendan a las perspectivas éticas y de justicia sugeridas, no se puede más que coincidir en la dificultad que se nos presenta cuando nos cuestiona ¿Cómo podemos vivir tan cómodamente con las enormes ventajas de que disfrutamos en las relaciones políticas y económicas que establecemos cuando otros no tiene lo mínimo para su subsistencia y se mueren de hambre?

Con anterioridad he comentado el carácter transversal y multidisciplinar, tanto teórica como prácticamente, del concepto de dignidad humana y del sistema de derechos humanos, ambas ideas repercuten de manera singular en algo que pudiéramos denominar cuestiones constitucionales. El estudio de esas cuestiones me permite plantear, no sin dificultades, como el sistema constitucional debe,

³⁸⁸ *Idem*, página 99.

buscando preservar el contenido sustancial de la dignidad humana, que en mi opinión se resume en el propósito de alcanzar la vida digna para un grupo o colectivo social determinado, establecer contenidos normativos y ámbitos competenciales para lograr, con efectividad y eficiencia, la efectiva lucha contra la pobreza y la exclusión.

Estamos en una etapa de transición del Sistema Internacional de Derechos Humanos, al ordenamiento constitucional nacional y, como veremos más adelante, de este último a su interpretación por la vía jurisdiccional y a la ley por la vía de su incorporación en los textos normativos. Todo ello opera, de manera mucho más clara, en un determinado sistema jurídico. Luis Jimena nos recuerda que:

“En todo caso, la experiencia normativa nacional debe verse como complementaria de la internacional y viceversa, pues la fuente interna y la supranacional se retroalimentan en aras de la “integridad maximizadora” del sistema global de derechos humanos (según expresión de Bidart Campos). Así pues, deben entenderse superadas posturas dualistas de antaño entre Derecho interno y Derecho internacional, y con ello una perjudicial dicotomía o una visión unidireccional de la posición de los tratados internacionales en el ordenamiento constitucional de cada país sin reparar correlativamente en la internacionalización de la función constituyente o en el lugar de la propia constitución en los instrumentos internacionales”³⁸⁹.

Siguiendo la idea del propio autor, paralelamente, el orden constitucional de cada Estado se ha ido abriendo a los tratados sobre derechos humanos, esa apertura se debe manifestar igualmente con relación a los diferentes específicos tratados o normas internacionales relativas a los sectores más vulnerables (ancianos, niños, mujeres y población indígena entre otros), en otras palabras, la evolución de la realidad y de las normas internacionales debe traducirse

³⁸⁹ Jimena Quesada, Luis. *“Dignidad Humana y Justicia Universal en España”*, op. cit., página 37 a 38.

inexorablemente en una recepción por parte del derecho constitucional.

Sin duda, para alcanzar el verdadero respeto a la dignidad humana, podrán presentarse dificultades que surgen, principalmente, en conexión con los criterios de valor sostenidos en el andamiaje jurídico, en la mayor o menor intensidad de la acción o intervenciones gubernamentales, y con respecto a la suficiencia o insuficiencia de recursos que los estados aplican a alcanzar el sistema de protección más amplio posible que permita a todos sus conciudadanos alcanzar una vida digna y eventualmente garantizar a todos el derecho fundamental al mínimo vital. Considerando además que corresponde a los órganos públicos afrontar la responsabilidad institucional de no permitir la existencia de factores de inestabilidad, como pueden ser las acciones o condiciones atentatorias contra la dignidad de los hombres y mujeres que integran su comunidad, que pueden poner en peligro la consolidación de la democracia constitucional.

Roscoe Pound estudió estas dificultades y hablaba de un desplazamiento desde la armonización de voluntades hasta la satisfacción de necesidades, como núcleo de lo que él denominaba su nueva jurisprudencia, mencionaba:

“Me gusta pensar en el derecho como una institución social destinada a satisfacer las necesidades sociales: las reclamaciones, demandas y expectativas implicadas en la existencia de una sociedad civilizada; a las que se les da satisfacción tanto como podamos con el menor sacrificio, con tal que tales necesidades puedan satisfacerse o a tales demandas se les dé satisfacción mediante un orden de la conducta humana a través de una sociedad organizada políticamente.”³⁹⁰.

³⁹⁰ Citado por Granfield, David. *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, op. cit., páginas 122 a 125.

Añade que “un interés es una demanda o deseo que los seres humanos, ya sea individualmente o en grupos, buscan satisfacer; y que, por lo tanto la ordenación de las relaciones humanas en la sociedad civilizada debe tomar en cuenta”.

El sentido propuesto para el Derecho en lo general puede, en mi opinión, asumirse como un principio específico del ordenamiento constitucional, como un valor y principio establecido en una Constitución, el satisfacer las necesidades colectivas y armonizar las voluntades de la comunidad para dar sentido y fundamento adecuado a lo jurídico. Desde luego que surge de inmediato una tensión entre la concepción “clásica” de las intervenciones del Estado, por un lado con un sentido liberal e individualista, y por otro, asumiendo un rol efectivo para disminuir las brechas sociales creando mecanismos legales de exigencia y responsabilidad colectiva que favorezcan la integración social más sólida y el respeto efectivo entre los miembros de la comunidad.

La tensión descrita apunta, también, a la discusión entre la obligación de un Estado de Bienestar que debe proporcionar determinadas oportunidades a los ciudadanos, preocupado por la pobreza pero que es ineficiente, y la noción del Estado Mínimo, propuesta entre otros por Nozick, en la que la organización estatal retiene sólo la seguridad interior, la defensa exterior y la administración de justicia sin preocuparse de la pobreza³⁹¹.

El lector podrá apreciar que con el contenido material de esta investigación, desde mi óptica en México es impensable el establecimiento de un Estado Mínimo, ya que de perdurar las

³⁹¹ Al respecto puede verse Farrel, Martín Diego. “*Una sociedad (relativamente) justa*”. Buenos Aires, Argentina, Lexis Nexis Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2008, páginas 10 y 11.

condiciones actuales pensar en ello podría conducir incluso al deterioro formal y material del propio Estado.

Tal es la necesidad apremiante que deriva de las condiciones de pobreza en que viven tantos millones de mexicanos que se deben forjar nuevos avances jurídicos frente a las necesidades emergentes. Como ejemplo de ello se requiere revisar el esquema de responsabilidad administrativa, civil y en su caso penal, de acaparadores de alimentos, medicinas y otros productos básicos, que con sus acciones obstruyen el flujo de esos insumos a los que menos tienen, encareciendo desmedidamente los productos, produciéndolos sin la calidad debida o interviniendo en la cadena de suministro con fines de especulación comercial injustificada.

La relación entre Constitución y ley, que supera la tradicional concepción escalonada del ordenamiento jurídico, afirma Gutiérrez³⁹², permite apurar las muy diferentes posibilidades de la ley como orientadora de los procesos sociales en el Estado Social de Derecho y como catalizadora del debate público en el Estado Democrático. Los valores constitucionales cobran así un contenido dinámico y abierto.

En cuestiones de justicia y derechos, la meta obvia es ser equitativo con todos los interesados, sostiene Granfield³⁹³, quién cita a Mohandas Gandhi que señalaba que sólo es justa aquella acción que no daña a ninguna parte en disputa. Añade que el proceso de armonizar los juicios de valor se encamina a descubrir un valor común que puedan compartir las partes, un valor mutuamente compartido que reúna la justicia y los derechos en una totalidad integridad. Ha de notarse desde el principio que el valor no es simplemente un sinónimo de interés, bien, reivindicación, necesidad sentida, demanda o deseo;

³⁹² Gutiérrez G., Ignacio, *"Dignidad de la persona y derechos fundamentales"*, op. cit., página 48.

³⁹³ Granfield, David. *"La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad"*, op. cit., página 124.

términos que se relacionan con el valor pero no lo constituyen. El valor implica mucho más.

Ese valor, al que podríamos denominar síntesis, que proponemos como una unidad, como una integridad, para combatir la pobreza, como hemos venido sosteniendo, es la dignidad humana.

El conflicto, otra vez parafraseando a Granfield³⁹⁴, entre la justicia y los derechos se resuelve cuando ambas partes concuerdan en su relación adecuada con la cosa justa o la cosa concreta. Cuando a través de sus juicios de valor, llega esta armonía, se logra la verdadera proporción entre los sujetos humanos. Esta proporción es un valor compartido, de donde los seres humanos y sus instituciones alcanzan un efectivo sentido, una decisión ética que es verdaderamente normativa y fundada en un valor trascendental.

Añade el autor que el poder y la libertad prueban constantemente estar subordinados al valor compartido, y la tensión entre ellos (el poder y la libertad) se hace crítica sólo cuando no comparten mutuamente el valor, cuando se demanda o rehúsa con el *plus de bonis, minus de malis*, la justicia se deteriora si cualquiera de las partes desvía sus decisiones de la norma concreta del valor compartido. La meta de la justicia es un vínculo duradero entre seres humanos cambiantes en circunstancias cambiantes, la relación jurídica debe ser una relación progresiva y flexible.

Para actuar justamente, con frecuencia se debe trascender los propios intereses privados por el bien, y en la búsqueda, de un buen y mejor orden superior. Las interrelaciones subjetivas de los derechos que se apoyan en el valor compartido, inclinan, o deberían inclinar, al sistema jurídico y a los abogados que en el actúan, a centrar sus esfuerzos en la armonía más que en el poder.

³⁹⁴ *Idem*, páginas 126 a 127.

El Estado, como organismo político, no tiene vida propia, actúa con y para las personas, individuos, que lo integran, es en el ámbito de los ciudadanos, como sociedad políticamente organizada, que encuentra su sentido más verdadero, es con la participación política y social en la práctica que el significado y el valor jurídicos para el incremento de la dignidad y destino personales de todos los miembros de una comunidad organizada civilmente se convierte en el valor supremo de la organización.

Tiene sentido para el jurista buscar un significado superior en la dignidad humana y en la Constitución que la respeta y procura, como principio orientador del quehacer jurídico, y en especial frente al reto que significa la superación de la pobreza, ya que a la realidad pandémica que hemos comentado y a la injusticia que ello provoca, se añade la posibilidad de la convulsión social, la inseguridad jurídica y la inestabilidad política. Así, se necesita un principio más amplio de armonización social para proteger y complementar la justicia, si ha de tener éxito el pleno desarrollo humano sostiene Granfield³⁹⁵, quién, citando a Chipman Gray, señala “el estado existe para la protección y desarrollo de los intereses humanos, principalmente mediante el ejercicio de derechos y deberes”.

González Pérez considera a la dignidad como un principio general del Derecho, en una concepción en que dichos principios son las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la Nación, las normas básicas de un Ordenamiento Jurídico. O, como expresa Pérez Luño:

“Si son principios generales del Derecho las normas básicas del Ordenamiento, que le informan y dan unidad, es indudable que los que la Constitución proclama como valores superiores, son auténticos principios generales del Derecho. Pues, como

³⁹⁵ *Idem*, página 135.

tales valores superiores, cumplen las funciones propias de los principios jurídicos. La dignidad de la persona, valor superior del Ordenamiento jurídico español, constituye uno de sus principios generales³⁹⁶.

El mantenimiento del orden público, cuando el orden público se concibe en su sentido mínimo como el control de la comunidad y la prevención de la violencia privada, sostiene McDougal³⁹⁷, se considera ordinaria y apropiadamente como la primera función indispensable de cualquier sistema jurídico. Por lo común, afirma, las políticas jurisdiccionales más maduras consideran también hoy como una aspiración legítima el asegurar un orden público, entendido en su sentido más amplio como el mantener jurídicamente protegida la totalidad de los valores propuestos y las instituciones que los practican, que busque más allá de un monopolio comunitario, la más rica producción y la más amplia participación de todos los valores.

Por su parte Rawls³⁹⁸, en su pretensión de presentar una concepción de justicia que generalice y lleve a un nivel superior de abstracción la teoría del contrato social, propone dos principios que trascienden las condiciones sociales, a saber: el principio de libertad en el que cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema de libertades básicas iguales que sean compatibles con un sistema semejante de libertad para todos; y, el principio de diferencia, en el que las desigualdades sociales y económicas han de acomodarse de suerte que ambas sirvan al mayor beneficio de los menos favorecidos y hayan de ligarse con los oficios y posiciones

³⁹⁶ Ambos autores son citados por Alegre Martínez, Miguel Ángel. *“La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*, op. cit., página 64. También pueden verse en este autor las ideas con respecto a asignar a la dignidad alguna otra expresión que eliminara equívocos, por ejemplo “valor supremo”, “principio fundamentador”, “principio rector supremo” o “valor síntesis”.

³⁹⁷ Citado por Granfield, David, *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, op. cit., página 138.

³⁹⁸ *Idem*, página 143.

abiertas a todos en condiciones de una imparcial igualdad de oportunidades.

También para Rawls³⁹⁹ es importante el principio de equidad como una especie de norma básica para imponer el deber primario, sostiene que:

“La justicia como equidad es la hipótesis de que los principios que han de elegirse en la posición original son idénticos a aquellos que corresponden a nuestro juicio razonado y así, dichos principios describen nuestro sentido de la justicia. Así que hay una luz en la oscuridad debajo del velo. La validez de los principios de la posición original deben comprobarse por las suposiciones compartidas en común acerca de la justicia”.

Principios que sitúan con equidad a todos frente a la idea de justicia, ideas compartidas y valores asumidos podrían ser los ejes centrales de una vida en comunidad.

Granfield⁴⁰⁰ nos recuerda que los meros propósitos no constituyen un Estado; éste se constituye cuando la gente estructura una comunidad de principios compartidos para realizar sus fines y señala que para Aristóteles “los términos de constitución y gobierno tiene la misma significación”, refiriéndose a como la ordenación o disposición de los ciudadanos en pro del bien común forma el Estado. Agrega Aristóteles, según Granfield:

“La constitución, en efecto, es la organización de los poderes, y éstos se distribuyen en general en proporción a la influencia de los que participan en el poder o por alguna igualdad que les sea común, con lo que me refiero, por ejemplo, a la que hay entre pobres y ricos, o a alguna que sea común a ambas clases”.

³⁹⁹ *Idem*, páginas 145-146.

⁴⁰⁰ *Idem*, páginas 147 a 148.

La Constitución establece los roles y las metas de la comunidad, esto es, determina quién tendrá el poder y para qué. El poder es el término operativo, la Constitución, hace la asignación del poder y establece el orden público, por ello hay que buscar entender las instituciones jurídicas en funciones, una parte de la infraestructura política de la sociedad es la participación en significados y valores comunes.

En palabras de Lucas Verdú⁴⁰¹, la dimensión valorativa del ordenamiento constitucional, hablando del español pero podemos hacerlo extensivo a cualquier otro, alude a que para aprehender lo que significa y en el fondo entraña la Constitución, es menester, contar con un *plus*. Uno de los elementos de ese *plus* sería, precisamente, “una inspiración y/o flujo valorativo”, a saber: valores que legitiman nuestra Ley Fundamental: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1 de la CE). A estos valores hay que añadir la dignidad de la persona humana (art. 10.1 de la CE)”. Para él:

“La dignidad humana es un valor. Aún más, es la norma fundamental (*Grundnorm*) del ordenamiento constitucional. Este *plus* preconstitucional, legítimo, exige su reconocimiento en la medida que todo derecho está constituido por causa del hombre y en este sentido vivifica, alienta la vigencia de todo Derecho constitucional positivo si quiere estar en el nivel altísimo de la *imago hominis*”.

Estamos pues, en términos de Alegre Martínez⁴⁰², ante la sujeción del Estado a un orden de valores, que demuestra que la Constitución supera el normativismo positivista, positivizado en un

⁴⁰¹ Citado en Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, *op. cit.*, páginas 60 a 61.

⁴⁰² *Idem*, página 61. Véase la nota 70.

determinado sistema axiológico. Para reforzar su planteamiento apoyándose en una cita de Lucas Verdú recoge la idea de que:

“Sin el reconocimiento y garantía de la dignidad humana los derechos humanos se desdignifican, se desnaturalizan, desencianizan y decaen en una visión positivista, incapaz de interpretar, correctamente, ese principio básico. En tal sentido, la dignidad “no es norma básica como hipótesis y/o ficción en el sentido del normativismo lógico-trascendental de la teoría pura del derecho, sino un fundamento previo, reconocido por la Constitución (se refiere a la española), no creado por ella, aunque si asegurado”.

Se convierten los derechos en manifestaciones concretas de los valores superiores, además de en exigencias de la dignidad.

El Derecho, entonces, como sistema normativo, comprende un conjunto de valores entre los que encontramos de manera significativa y trascendente la dignidad humana y la justicia, que se encuentran en el epicentro de las normas, un sistema jurídico que no sepa o no pueda incorporar esos valores en su actuar, reflexionar o interpretar, será un sistema por lo tanto carente de valor. Los derechos existen para y por el hombre, y no es el individuo el que existe para el Derecho. Una Constitución es establecida como parte elemental del orden jurídico como una expresión de valores de una comunidad determinada.

1.2. FUERZA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y ACCIONES CONTRA LA POBREZA

Es indudable que los adelantos tecnológicos, científicos y económicos aunados al amplio reconocimiento en el mundo de los Derechos Humanos, al menos desde su aspecto formal o del

reconocimiento constitucional, y de las virtudes para cualquier comunidad de los sistemas democráticos como la mejor forma de gobierno reconocida, no han favorecido, paradójicamente, la construcción de un mundo mejor, más humano, con mayores condiciones de igualdad, más solidario y menos violento. Lo anterior me lleva a reconsiderar el papel de una Constitución a la hora de formular acciones de gobierno que permitan atender las necesidades más ingentes.

La concepción de una Constitución como instrumento articulador de programas gubernamentales ha sido ampliamente estudiada por la doctrina. Zagrebelsky⁴⁰³, por ejemplo, señala que la idea de “soberanía constitucional” puede ser una importante novedad si se le considera como “un nuevo centro de emanación de fuerza concreta que asegure la unidad política estatal”, asignándole “no la tarea de establecer directamente un proyecto predeterminado de vida en común, sino la de realizar las condiciones de posibilidad de la misma”. Este nuevo sentido refuerza la idea de que la Constitución debe ser vista como un conjunto de fines y procedimientos que posibilitan la vida en comunidad, no con un modelo único e inquebrantable, sino con ideas centrales que pueden irse ajustando según el desarrollo de la misma.

Posibilitar la vida en comunidad es tarea urgente y prioritaria de un gobierno y más ante la evidencia contundente de que nos encontramos frente a un déficit social que nos presenta a una comunidad insolidaria y desigual frente a ese grave problema, que efectivamente es global pero que tiene particulares impactos en el ámbito nacional, que es la pobreza en que viven millones de mexicanos.

⁴⁰³ Zagrebelsky, Gustavo. “*El derecho dúctil*”, *op. cit.*, página 13.

Es indudable que el camino emprendido por los gobiernos no ha tenido los efectos deseados, la pobreza no sólo no disminuye sino que, con las crisis recurrentes crece, se hace necesario un cambio de paradigma en la atención de este fenómeno, estimo que una nueva visión para su atención puede surgir desde el enfoque de los derechos humanos y que el contemplar esta vía en la Constitución permitiría alcanzar una nueva fuerza normativa que priorizara su combate. Una actitud displicente de la autoridad frente al fenómeno redundará en la ampliación de las intolerables brechas entre ricos y pobres, en la enajenación y manipulación de amplios sectores de nuestra comunidad y, seguramente, en el rechazo a la autoridad y en el cuestionamiento permanente y justificado de los fundamentos del sistema, y aún en la generación de más violencia y en el desacato al Estado de Derecho y a la Cultura de la Legalidad.

Esta grave situación me permite recordar las reflexiones realizadas en la llamada Declaración de Cocoyoc⁴⁰⁴, que al definir los fines del desarrollo humano, establecía:

“Estos fines no consisten en desarrollar cosas, sino en desarrollar seres humanos. Los hombres tienen necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestimenta, salud, educación. Cualquier proceso de crecimiento que no se encamine hacia su satisfacción –o peor, constituya un obstáculo- es una parodia de la idea de desarrollo”.

En mi opinión, en nuestro país, estamos muy cerca de ser una parodia del desarrollo y si no cambiamos desde la Constitución nuestro sistema, permaneceremos en ella.

⁴⁰⁴ La Declaración de Cocoyoc se emitió con motivo de un seminario internacional patrocinado por la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) y el UNEP (United Nations Environmental Program) en 1974. Al respecto puede verse Kehl, Susan, “*Necesidades humanas y conflictos sociales*”, Cuadernos de Trabajo Social Nº 4-5 (1991-1992), Editorial Universidad Complutense de Madrid, 1993, páginas 201 a 206.

El Derecho, como un instrumento que propicia y regula las interacciones de los sujetos en el mundo jurídico, comprende para las personas que determina diversas formas de actuar que se constituyen en auténticas facultades y poderes, en correspondencia con los mismos, con ese poder activo, encontramos también un poder pasivo, que consistiría en la capacidad para recibir, de ser sujeto pasivo de la acción de algo externo a uno, particularmente cuando el estado, a través de sus órganos de gobierno, cumple con sus cometidos, el sujeto pasivo de esa acción es el ciudadano.

En la ejecución de las acciones de gobierno a cargo de poder ejecutivo de un Estado y de su órgano auxiliar, la administración pública, podemos claramente observar el sentido de fuerza programática constitucional. No se olvide que incluso en el ámbito internacional se utiliza el concepto de *soft-law* cuando se habla del derecho programático, que nos debe hacer pensar en normas que establecen orientaciones a la acción del Estado pero no obligaciones directas a los órganos públicos, es decir, no hay una fuerza vinculante que obligue a las instituciones a actuar en un determinado sentido.

La autoridad, señala Granfield⁴⁰⁵, resuelve parcialmente la tensión entre la coerción y el consenso ya que por ella emana del acuerdo para coaccionar, la autoridad representa el poder en conformidad con las expectativas de los ciudadanos. Esta expectativa individual, distingue al poder de la autoridad del poder, en la actividad política propia del gobierno se incluye tanto el completo acuerdo, como la aceptación renuente. Agrega que en su mínima expresión, el pueblo continúa con las actuales estructuras y praxis de gobierno, reconociendo que ciertas personas tienen determinado poder para actuar de acuerdo con determinados procedimientos, criterios y valores. Subjetivamente esta participación en una estructura política

⁴⁰⁵ *Idem*, página 174.

consiste en una decisión de la mayoría de permitir que unos pocos tomen decisiones obligatorias en lo referente al bien común. Por ello, la función más esencial de la autoridad es su direccionamiento global o general hacia la búsqueda del bien de la comunidad.

El autor de referencia también⁴⁰⁶ señala que las dinámicas de la actuación de un gobierno se centran en el poder que significa su autoridad, misma que consignada en el orden jurídico, se conforma con las expectativas del pueblo y se funda en los dictados de la razón. Tiene poder porque su actuar implica una decisión heterónoma susceptible de complementarse con sanciones. La mezcla de consentimiento y coerción ayuda a los miembros de la comunidad política a llegar a buscar por ellos mismos el asegurar su autosuficiencia como requisito de la vida próspera, cuando el individuo se ve imposibilitado a lograrla el Estado como autoridad está obligada a buscar proveer lo necesario, sino la búsqueda del bien común carecería de sentido.

Es frecuente encontrar en la doctrina⁴⁰⁷ la crítica a los derechos sociales y económicos, señalándolos meramente como “Derechos Programáticos”, motivo que propicia su rechazo sobre la base de su diferencia con respecto a los derechos civiles y políticos (*manifesto rights*, en términos de Pogge), la acusación básica es que tales derechos implican deberes poco realistas o poco precisos.

El propio Pogge nos propone para entender el significado de derecho programático que un derecho moral jurídico o postulado los es si y sólo si:

- 1) no ocurre ahora que todos los supuestos titulares del derecho tengan acceso seguro al objeto de dicho derecho,

⁴⁰⁶ *Ídem*, página 181.

⁴⁰⁷ Al respecto puede verse Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, *op. cit.*, páginas 93 a 95.

- 2) no se especifica ni quién se supone debe hacer algo, ni que cosa debe hacer para provocar que todos los supuestos titulares del derecho tengan acceso seguro al objeto de su derecho; o
- 3) los agentes a los que van dirigidas las demandas concretas no pueden satisfacer razonablemente tales demandas en el grado necesario para garantizar que todos los supuestos titulares del derecho tengan acceso seguro al objeto del derecho.

En su opinión:

“Se puede exigir a una sociedad, incluso a una muy pobre, que reduzca la inseguridad de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas dentro de lo razonablemente posible hasta un umbral razonable de aseguramiento. Sostiene que si se interpreta que el artículo 25 de la Declaración exige esto y nada más, que no exige que todos deban tener una alimentación adecuada si simplemente no es posible producir los alimentos necesarios, no puede acusársele de ser un derecho meramente programático, en los términos analizados. Además esta interpretación concuerda con el uso común: el hecho de que una sociedad sea incapaz de asegurar, en las condiciones prevalecientes, una alimentación mínimamente adecuada para todos, no basta para menoscabar el grado de reconocimiento de los derechos humanos en dicha sociedad. El derecho humano no le da derecho a uno a alimentos de los que debería privarse a otros que también los necesitan para sobrevivir. Algunos pueden morir de hambre sin que se produzca ninguna falta de respeto oficial al artículo 25.”

Ahora, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es una más de las normas internacionales que proporciona un referente específico sobre la internacionalización de los derechos humanos en atención a los pobres surgidos por la pobreza en el mundo. En el contexto del fenómeno de la mundialización, una de esas realidades y retos constitucionales, tan

acuciante o más que la integración, radica en mejorar los mecanismos para la exigencia de responsabilidad por graves violaciones de derechos humanos, ya he tratado de establecer como la no-dignidad, el no-respeto de los derechos humanos.

En fin, las condiciones de pobreza y marginación que viven millones de mexicanos, en mi opinión, constituyen una violación grave de los derechos humanos de esos conciudadanos, la pobreza al mismo tiempo se presenta como un impactante déficit democrático, ya que no es posible hablar de igualdad y libertad cuando las condiciones económicas de los sujetos no les permiten ejercerlas. En términos de constitucionalidad y gobernabilidad no es posible pensar que funcionamos un sistema democrático cuando millones viven ajenos a la democracia real.

Es urgente, entonces, que todos los operadores jurídicos nos avoquemos a intervenir para evitar que se continúe con esas graves violaciones de los derechos humanos, particularmente ante la omisión legislativa, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, necesariamente con un nuevo perfil, como órganos constitucionales, deben intervenir en la promoción de la constitucionalización del combate a la pobreza, considerando a ésta como una violación a la dignidad humana y como la falta de cumplimiento de la responsabilidad del estado de procurar la vida digna a todos sus ciudadanos.

1.3. PRINCIPIOS RECTORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO UTILIZABLES CONTRA LA POBREZA

He venido comentando que la idea de dignidad humana es recogida en nuestra Constitución en sus artículos 1 y 25 lo cual es muy significativo ya que de ello se deriva que al establecerse como derechos, aún más como derechos humanos fundamentales dada su ubicación en el texto constitucional y su alcance como principios normativos de rango constitucional, se constituye en normas que expresan y tutelan valores superiores del orden jurídico. Para una mejor comprensión del significado y alcance que pretendemos dar en éstas notas al concepto, a continuación se citan ambos textos:

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad a ésta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medioambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial

que incluya vertientes sectoriales regionales, en los términos que establece esta Constitución⁴⁰⁸.

Como vemos queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas y la rectoría del desarrollo nacional, que corresponde al Estado, debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege nuestra Constitución.

Queda plasmado en nuestro ordenamiento constitucional que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El establecimiento formal del principio de interpretación que favorezca la protección más amplia a las personas me recuerda lo señalado por Castilla⁴⁰⁹ quién señala que:

⁴⁰⁸ Cabe hacer mención que las reformas a este numeral publicadas en junio de 2013, se realizaron añadiendo los temas relativos a la competitividad, situación que en mi opinión es inadecuada no por su contenido sino por su ubicación constitucional, ya que, en lugar de fortalecer el sentido de derecho fundamental de los individuos, grupos o clases sociales, se inclina el constituyente permanente por plantear temas de carácter económico. Todo ello salvo que la competitividad aporte algo sustantivo a los derechos fundamentales que pudieran corresponder a las empresas o personas morales, tema que se aleja de mi propósito principal.

⁴⁰⁹ Casillas, Karlos. "El principio Pro Persona en la administración de justicia". Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuestiones Constitucionales. Revista

“La vigencia de los derechos humanos en un país no sólo depende de que éstos estén reconocidos en la Constitución, en las leyes, o bien, ser parte de diversos tratados que consagran derechos humanos, ni tampoco por el hecho de que se tengan tribunales bien organizados y procesos ajustados a los estándares internacionales en donde se puedan hacer exigibles esos derechos.

Para lograr la plena vigencia se requiere, entre otras cosas, superar el creciente problema relativo a que las grandes capas de la sociedad no cuentan con los mecanismos adecuados que les faciliten el acceso a esos sistemas, así como lograr que los operadores jurídicos y en especial los encargados de procurar y administrar justicia en todos los ámbitos, conozcan el texto, el sentido, el alcance y los fines de todas las normas que incorporan y reconocen derechos humanos, y que aun cuando parezcan ajenas al orden jurídico nacional —tratados—, nutren e integran el sistema jurídico interno.

En este orden de ideas, la aplicación del sistema normativo de los derechos humanos por los jueces nacionales constituye un aspecto medular para garantizar el respeto y la vigencia de los derechos humanos en toda circunstancia. Para que esta aplicación sea posible, es preciso que el juez tenga conocimiento de la existencia de normas internacionales que son vinculantes de la vigencia de normas constitucionales que buscan proteger a la persona, que conozca los criterios de su interpretación, así como las posibilidades y modalidades de esa aplicación. Lo dicho implica no sólo conocer las normas, sino también sus límites y alcances.

De lo anterior surge la necesidad de que el juzgador conozca y aplique los diferentes principios de interpretación de los derechos humanos sin auto limitarse a los tradicionales métodos de interpretación, pues los derechos fundamentales requieren de una serie de pautas hermenéuticas distintas a las que se pueden aplicar al resto de las normas jurídicas y, sobre todo, distintas a las reglas de interpretación de las leyes ordinarias. Esto no significa que los métodos comunes de interpretación se deban dejar de utilizar, ni que no sean aplicables para los derechos humanos, sino más bien que además de lo que tradicionalmente se conoce, la evolución del

derecho nos exige ampliar los criterios utilizados para lograr una mejor salvaguarda de los derechos fundamentales.

Ya no es adecuado para una interpretación actual del sistema de los derechos fundamentales el planteamiento positivista, cifrado en una actitud mecánica basada en conclusiones silogísticas, sino que se hace necesaria una mayor participación del intérprete en la elaboración y desarrollo de su estatus.

Así, además de tener en mente el operador jurídico al momento de aplicar las normas que contengan derechos humanos a la interpretación auténtica, doctrinal, judicial, extensiva, restrictiva, sociológica, teleológica, histórica, gramatical o filológica, sistemática, lógica, etcétera; que sirven para entender las normas de derechos fundamentales; enlazar las normas de derechos humanos entre sí; conocer el significado lingüístico contenido en las normas de derechos fundamentales o el significado que la tradición jurídica le da a cierto término; reconstruir la voluntad de los creadores de determinadas normas, o simplemente para atender a los términos contenidos en la norma, el operador jurídico debe ampliar su perspectiva de análisis y adoptar las reglas interpretativas que se aplican y han ido construyendo de manera específica para los derechos fundamentales.

Esa creciente necesidad de dar plena vigencia⁸ o de maximizar y optimizar a los derechos humanos, ha visto surgir, entre otros, los siguientes principios de interpretación de los derechos humanos: principio *pro homine*, principio de interpretación evolutiva, principio de interpretación conforme, principio de posición preferente, principio de maximización de los derechos, principio de fuerza expansiva de los derechos, principio del estándar mínimo, principio de progresividad, principio de interacción, principio de irreversibilidad, principio de indivisibilidad y principio de efectividad o del efecto útil”.

La importancia del principio *pro homine* surge también por el hecho de que informa todo el derecho de los derechos humanos y de una u otra forma permea al resto de principios. Tiene como fin acudir a la norma más protectora y/o a preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer/garantizar el ejercicio de un derecho fundamental; o bien, en sentido complementario, aplicar la norma y/o

interpretación más restringida al establecer limitaciones/restricciones al ejercicio de los derechos humanos.

El principio *pro persona* es y debe ser un importante instrumento para el juzgador. No obstante, también puede manifestarse o ser aplicado por el resto de operadores jurídicos: ministerio público, policía, defensor público, abogado, etcétera. Sin lugar a duda, es un principio que debiera ser observado por el legislador a fin de no crear normas regresivas-limitantes de la protección y vigencia de los derechos humanos.

Con respecto a cómo entender los artículos 1 y 25 de la Constitución, también podríamos preguntarnos si ¿Estas reglas son normas en sentido estricto o pueden ser considerados como principios constitucionales?

Ambos artículos se encuentran comprendidos en lo que se conoce como la parte dogmática de la Constitución, recordemos que por dogma se entiende entre otras cosas, “una proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia”⁴¹⁰. En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la primera de sus partes o secciones se denomina dogmática, porque en ella está contenida una serie de verdades que se reputan válidas sin necesidad de ser demostradas⁴¹¹.

He comentado que la investigación más que proponer respuestas definitivas al problema de ubicar una perspectiva jurídico-constitucional para el combate de la pobreza, al hilo de estas consideraciones, me propongo plantear interrogantes, sugerir preguntas, ofrecer argumentos críticos constructivos que puedan

⁴¹⁰ Ver voz dogma en Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, Real Academia Española, España 1992, página 545.

⁴¹¹ Al respecto puede verse: “*Las Garantías Individuales. Parte General*”. Primera Edición, Colección Garantías Individuales, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, página 48.

brindar al lector un enfoque distinto de la lectura del ordenamiento constitucional, partiendo de la comprensión de la noción y posibles efectos de la dignidad humana como principio y valor fundamental en nuestra Constitución, tratando de establecer un nexo entre ella y la calidad de vida digna que debe procurarse a todos los mexicanos y estableciendo las consecuencias al unir ambos principios y valores de contenido jurídico-constitucional en lo que se conoce como el derecho fundamental al mínimo vital.

Häberle⁴¹² ha sostenido que de alguna manera puede decirse que la “justicia es la verdad del derecho” y que, en ese ordenamiento de ideales “verdad, justicia y bienestar común” no significan una demanda excesiva al Estado constitucional, antes bien estos ideales son inmanentes en todas las distintas formas en él se presenta. Añade que esos tres conceptos representan valores de acercamiento que señalan caminos y procedimientos que disminuyen la posibilidad del fracaso y del error.

Puede decirse que los derechos humanos (derechos fundamentales) y sus garantías son “derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo”⁴¹³, por su naturaleza jurídica son limitaciones al poder público.

Pero además, los derechos humanos y sus garantías, son unilaterales y su observancia está a cargo del Estado, que es el sujeto

⁴¹² Häberle, Meter. “*Verdad y Estado Constitucional*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 26, UNAM, México, 2006, página 151.

⁴¹³ *Ídem*, página 51.

pasivo de ellas, son inherentes al hombre y es de esperarse que los medios para su aseguramiento compartan esta característica.

El Artículo 1 del Código Supremo siempre ha sido considerado como parte de las Garantías de Igualdad (ahora derecho humano a la igualdad). En el caso del artículo 25 la situación es radicalmente diferente y se ha llegado a sostener que no contiene en sí mismo un derecho humano, sin embargo consideramos que su contenido se encuentra enderezado a la protección de intereses no sólo de los individuos sino también de los grupos y clases sociales que protege la Constitución, lo que sin duda convierte a la disposición en un auténtico derecho fundamental.

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

Podríamos establecer que 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.

Encontramos en este artículo la obligación del Estado, a través de la rectoría del desarrollo nacional integral y sustentable, de permitir

el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. 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.

De acuerdo al numeral citado corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Esto es se atribuye una competencia que pertenece al Estado hacerse cargo de esa rectoría, se establece entonces una relación de responsabilidad, de una obligación, a cargo del Estado para ser rector del desarrollo. Le pertenece no en un sentido de propiedad sino en un sentido de competencia. Recordemos que la definición de la competencia permite identificar al sujeto responsable de llevar a cabo la actividad prevista en el ordenamiento constitucional, es decir el sujeto obligado, frente a la pretensión e identificación de los sujetos facultados -individuos y grupos sociales de la comunidad- a exigir el cumplimiento de dicha responsabilidad.

Sin embargo el Estado es un ente multifacético por lo que habrá que discernir quien o quienes son directamente responsables de la rectoría del desarrollo nacional, en su caso como comparten esa responsabilidad y como la llevan a cabo. Esa atribución es del Estado es decir involucra al conjunto de las instituciones públicas (poderes y órganos autónomos) y de los ciudadanos.

Podríamos afirmar entonces que existe un deber en el Estado para combatir los efectos nocivos de la pobreza alcanzando el crecimiento económico y del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. En caso contrario el pretendido desarrollo nacional sería imposible de lograr o sólo favorecería a unos cuantos.

Observemos que, incluso, el texto constitucional se refiere de manera expresa tanto a individuos, como a grupos o clases sociales, por lo que podría también considerarse como una garantía de las denominadas sociales.

Veamos cómo estos artículos pueden ser considerados como verdaderos principios constitucionales, para ello, recordemos que las constituciones de nuestro tiempo “conviven con el pasado pero se constituyen sobretodo como una aspiración de futuro, es decir, como una especie de “utopía concreta” para usar el concepto recordado por Habermas o como una “carta de navegación” si recurrimos a la imagen que propuso Carlos S. Nino. Tiene razón Schneider cuando escribe: “la constitución posee, más bien, el carácter de un amplio modelo de vida para la comunidad política orientado hacia el futuro”⁴¹⁴.

Recordemos, igualmente, que el sentido de norma constitucional nos refiere a una estructura específica, integrada por tres elementos: supuesto, hecho y consecuencia jurídica; mientras que cuando nos referimos a principios se trata, como establecía Mortati, de piedras angulares de la Constitución, que se distinguen de otras normas por ser esenciales en el ordenamiento jurídico y por orientarlo y direccionarlo, no agotándose en el propio supuesto sino que el jurista debe tomar ideas fuerza que inspiren un desarrollo legislativo, las más de las veces, incluso más allá del texto constitucional.

Los principios constitucionales informan al intérprete, lo ayudan a colmar lagunas o inspiran su apreciación sobre el contenido y alcance de la disposición interpretada.

Los artículos 1 y 25 de la Constitución en sí mismos son una norma, son imperativos exigibles que vinculan a los poderes, en el sentido de que establecen límites y obligaciones para su actuación e interpretación, es decir, contienen un deber jurídico identificable para el ejercicio de las competencias y atribuciones. Igualmente, y sería lo mismo para el intérprete del texto constitucional, el atender a la

⁴¹⁴ Miguel Carbonell hace estas referencias en su prólogo a la obra de Zagrebelsky, Gustavo. “*Historia y Constitución*”. Editorial Trotta, Madrid, 2005, página 10.

fórmula contenida en el artículo 133 constitucional: “*serán la Ley Suprema de toda la Unión*”, todos los poderes quedan obligados a su acatamiento.

Por otra parte, los ordenamientos señalados, también son una norma imperativa considerando que la propia Constitución establece para ella la máxima jerarquía, no permitiendo la ponderación de diferentes normas que pudieran estar en conflicto, sino estableciendo una regla precisa para llevar a cabo la acción del gobierno, y la interpretación que pudiera corresponder, de manera fáctica y concreta.

Pero, por otro lado, una vez que el órgano de gobierno o el intérprete conocen que se deben atener a la regla comentada, esta se convierte en un principio constitucional ya que ahora sí le permite atender la necesaria ponderación entre los diversos instrumentos nacionales e internacionales, dando pie a una optimización que permite llevar a una mejor condición y a la mayor amplitud posible la norma interpretada. Este principio es abstracto en el sentido de que no establece un silogismo basado sólo en la jerarquía normativa que tendría como consecuencia subsumir la norma en el ordenamiento interno, sino que le abre un abanico amplio de posibilidades que llevarán al intérprete a ponderar que instrumentos jurídicos que permiten la mayor protección de los derechos humanos.

El principio constitucional comentado genera una pretensión sólo posible después de la ponderación, después de haber interpretado los derechos humanos y sus garantías, que la Constitución reconoce y establece, ajustando su contenido y alcance con las Declaraciones y con los tratados y acuerdos suscritos por México.

Se podría afirmar que, en un primer sentido, la interpretación del texto constitucional establece reglas técnicas y jurídicas que

derivan de la propia norma constitucional y que una vez realizada, la interpretación, habrá que ponderar, ver la mejor forma de la protección de los derechos humanos, en base y de conformidad con los instrumentos internacionales que permiten informar esos derechos fundamentales para hacerlos verdaderamente efectivos e interpretarlos correctamente. Adquiere así sentido el concepto de Constitución viva y abierta que permitirá dar respuesta jurídica a situaciones sociales, políticas y culturales futuras y a los nuevos contenidos surgidos desde los derechos fundamentales reconocidos por la comunidad internacional.

Los principios, señala, Carbonell siguiendo a Zagrebelsky⁴¹⁵, requieren que la dogmática constitucional de nuestro tiempo deba estar más abierta a los requerimientos de lo que denomina la “política constitucional”, lo que supone elevar el grado de “ductibilidad”⁴¹⁶ en sus planteamientos, de manera que la interpretación de la Constitución no prefigure las posibilidades del presente, sino que permanezca abierta a lo que se pueda decidir en el futuro, se trata entonces de un nuevo modelo de constituciones abiertas.

Como vemos, la reglas constitucionales contenidas en los artículos 1 y 25 de la Constitución, en su correspondencia con el artículo 133, deben actuar como principios constitucionales positivos que amplían los límites de la interpretación de los derechos humanos reconocidos en esa norma suprema, los efectos son contundentes: al optar México por formar parte de un sistema supranacional, hay que hacerlo con todas sus consecuencias.

⁴¹⁵ Carbonell, Miguel. Prólogo al libro de Zagrebelsky, Gustavo. “*Historia y constitución*”. Editorial Trotta, Madrid, 2005, páginas 12 y 13.

⁴¹⁶ Zagrebelsky establece que hay que asociar la ductibilidad constitucional con los términos de coexistencia y compromiso para hacerla inclusiva de integración a través de la red de actores y procedimientos comunicativos. Puede verse Zagrebelsky, Gustavo. “*El derecho dúctil*”. Editorial Trotta, Sexta Edición, Madrid, 2005, página 15.

Recordemos que el Sistema Internacional de Derechos Humanos a dado pie a la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como autoridad máxima en la materia en el Continente Americano, lo que nos permite comprender el alto significado del criterio sostenido por ese Tribunal que ha mostrado claramente, aunque no lo ha resuelto así explícitamente en sus decisiones, la tendencia a declarar la supraconstitucionalidad de sus decisiones.

Cuando hay un tribunal que vigila y supervisa, a través del conocimiento de las reclamaciones de los agraviados, y que dicta las correspondientes sentencias, el panorama se ve de manera diferente ya que estaremos en presencia de un sistema vivo y abierto y, como señala Martín-Retortillo para el caso europeo, “de hecho en el caso concreto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la experiencia demuestra que desde el comienzo se introdujo un ritmo que permite hablar inequívocamente de un sistema dinámico, abierto y en continua evolución ampliatoria: un supuesto evidente y asumido de jurisprudencia creadora”⁴¹⁷.

¿Por qué pensamos que es importante reconocer la presencia de principios constitucionales en los artículos 1 y 25?, porque así entendidos el intérprete de la norma constitucional, en este caso de los derechos humanos y sus garantías que la Constitución mexicana reconoce y establece, podría no sólo hacer frente a la necesidad de preservar la dignidad humana frente a la pobreza y la exclusión, sino, también, a las nuevas demandas que se presentan al Estado y que generan los individuos o las colectividades, derivadas del vertiginoso cambio social, de las nuevas tecnologías, del avance de las investigaciones tecnológicas, que plantean nuevas concepciones

⁴¹⁷ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. “*La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*”, *op. cit.*, página 70.

éticas y biológicas trascendentes en la vida humana, por ejemplo como hacer frente a los problemas derivados del desarrollo de la propia personalidad, del derecho a vivir en una familia unida, a fundar libremente una familia haciendo un ejercicio responsable de la sexualidad, a madurar la propia inteligencia, a la muerte digna o de la reproducción asistida, a la protección del medio ambiente, el derecho a la paz, el derecho a la vida u otros que pudieran no estar listados en el catálogo de derechos humanos previsto en la Constitución.

Una importante vertiente, para un análisis posterior, sería que la teoría de los principios ofrece un punto de partida adecuado para atacar la tesis positivista de la separación entre derecho y moral. La consideración del sentido de establecimiento de principios en el ordenamiento constitucional permite reunir a la moral con el derecho. El combate a la pobreza, la exclusión y la marginación son deberes no sólo jurídicos sino de un alto contenido moral para el Estado y para los ciudadanos que lo integramos.

Por otro lado la idea de sostener que los artículos 1 y 25 actúan como principios nos recuerda que, como ha apuntado Zagrebelsky⁴¹⁸, las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios, ello permite distinguir la Constitución de la ley y nos proporciona criterios para tomar posición ante situaciones concretas.

Para entrar a un análisis de normas constitucionales es conveniente referir, como ya lo hemos hecho, de manera puntual el texto, y advertir, claramente, que no es lo mismo interpretar una ley o incluso otras disposiciones constitucionales, que tratar de interpretar la normativa constitucional en materia de derechos humanos, para esta labor se provee un mecanismo específico que incorpora a los

⁴¹⁸ Zagrebelsky, Gustavo. *“El derecho dúctil”*. Sexta Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2005, páginas 109 y 110.

instrumentos internacionales en la materia, lo que trae como consecuencia el estudio no de una norma rígida sino de una considerablemente abierta. Los textos del segundo párrafo del artículo 1 y el artículo 133 de nuestra Norma Fundamental, se constituyen en una fuente amplia para la interpretación que ayudará a establecer el contenido de los derechos fundamentales⁴¹⁹.

Relacionados entre sí los artículos 1, 25 y 133 constitucionales, los primeros de ellos se encuentran ubicado Capítulo 1 del Título Primero de la propia Norma Fundamental, que se refiere a los Derechos Humanos y sus Garantías, este articulado puede ser objeto del recurso de amparo ante los tribunales de la Federación según lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 del propio ordenamiento.

El tratamiento extraordinario que se confiere a las normas comprendidas en el Capítulo 1 del Título Primero de la Constitución, su consideración como normas fundamentales del Estado, las convierte, entonces, en parte de los principios troncales comprendidos entre las decisiones jurídicas fundamentales del estado moderno mexicano. Son uno de los elementos que definen como se configura el sentido de Estado Social y Democrático de Derecho en México, están, por tanto, protegidos de manera similar a lo que en otros sistemas se denomina “cláusulas de intangibilidad”⁴²⁰.

Finalmente, como ha señalado Fioravanti⁴²¹, la Constitución democrática moderna ya no pretende limitarse al ordenamiento de los poderes y al reenvío a la ley para garantizar los derechos, pretende, sobre todo, significar la existencia de algunos principios

⁴¹⁹ Al respecto puede verse Aba Cotoira, Ana. “*La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español*”. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, página 142.

⁴²⁰ Figueruelo, Ángela. “*El Recurso de Amparo: estado de la cuestión*”. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, página 78.

⁴²¹ Fioravanti, Mauricio. “*Constitución. De la antigüedad a nuestros días*”. Editorial Trotta, Madrid, 2001, página 150.

fundamentales generalmente compartidos, entre ellos el principio de inviolabilidad de los derechos fundamentales.

1.4. CONDICIÓN NORMATIVA CONSTITUCIONAL PARA EL COMBATE A LA POBREZA

La enumeración de las otrora llamadas garantías individuales en nuestro ordenamiento constitucional, ahora comprendidas en el Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías” del Título Primero de nuestra Constitución, ha traído como consecuencia la extensión de esos derechos y su conversión en derechos subjetivos, el paso del Estado Liberal al Estado Social de Derecho (garantía de las condiciones mínimas de la homogeneidad social), junto con la transición hacia la democracia que ha vivido el país, nos han puesto en la vía de reconocer la eficacia directa de la Constitución como norma que garantiza derechos humanos fundamentales frente a todos los poderes públicos, convirtiéndolos no sólo en garantías de las personas, sino del sistema político en su conjunto.

Como ejemplo de lo anterior⁴²² la capacidad jurídico-fundamental, corresponde a quien es sujeto de imputación de las normas jurídicas positivadas de los derechos fundamentales, y por tanto se deduce de la interpretación y concreción de los derechos fundamentales en particular, de cada uno de ellos; cabe una construcción general en la medida en que se hace referencia a un complejo normativo determinado, y también ello permite diferenciar la subjetividad relevante en el ámbito de un particular sistema de derecho. Así la Constitución, estudiada con anterioridad en relación a

⁴²² Gutiérrez G., Ignacio. “*Dignidad de la persona y derechos fundamentales*”, *op. cit.*, página 209.

sus partes dogmática y orgánica, adquiere el carácter de instrumento en el que se reconocen derechos y se establecen sus correspondientes garantías, con ello, la parte dogmática adquiere un nuevo y renovado protagonismo a partir del cual se explica, en buena medida, los propios contenidos orgánicos (como el INE, la CNDH, etc.).

La fuerza normativa de una Constitución va asociada a la inclusión en el texto constitucional de principios y valores, no solo de organización sino de otorgamiento de derechos a los habitantes de un Estado, para cuyo acatamiento se previenen actuaciones específicas de los entes públicos, formulados como deberes jurídicos, es decir cuando se positivizan los derechos de las personas, por condiciones históricas o sociales que hacen indispensable tal inclusión para evitar omisiones, confusiones o francas violaciones, y se dispone o enlistan, de manera imperativa, la obligaciones o deberes a cargo de los entes públicos, encaminadas al reconocimiento, protección, salvaguarda u otorgamiento (en sentido prestacional) de esos derechos.

Ya hemos comentado que el Derecho cuando es positivado y se vuelve coercitivo además de regir las relaciones entre la comunidad, también ha sido el instrumento generalmente utilizado, con la figura de la Constitución, para estatuir y organizar las instituciones del Estado moderno y de la sociedad de mercado. Igualmente hemos hecho referencia a como el concepto de dignidad humana ha pasado de la moral cristiana y el racionalismo, a transformarse en referente axiológico (en términos de Prieto Sanchís) y en puente conceptual entre la idea moral del respeto igualitario y la forma legal de los derechos humanos (en términos de Habermas).

Conviene que recordemos con Habermas que:

“Las doctrinas modernas de la moral y del derecho, que afirman estar basadas por entero en la razón humana, comparten los conceptos de autonomía individual e igual respeto para todas las personas. Esta fundamentación común de la moral y el derecho suele oscurecer la diferencia decisiva entre la moral, que impone deberes con otras personas y que abarca, sin excepción, todas las esferas de la acción, y el derecho moderno, que crea dominios bien definidos de elecciones privadas en el curso de la vida de cada individuo. Bajo la premisa revolucionaria que sostiene que está permitido todo lo que no está explícitamente prohibido por la ley, los derechos subjetivos, y no los deberes, constituyen el punto de partida de la construcción de los sistemas legales modernos”.

En una *relación moral*, añade, las personas se preguntan por lo que deben a los otros, en una *relación legal*, en cambio, lo que interesa a los individuos son las posibles exigencias o reclamaciones que podrían provenir de otras personas, en el caso de la relación legal, aquello que es objetivamente vulnerado se mantiene latente hasta que una demanda lo actualice. Así es posible pensar en la transición de las obligaciones morales recíprocas a los derechos recíprocamente establecidos y acordados, y esto puede, establece, interpretarse como el paso de un momento de autoempoderamiento a uno de autodeterminación, por ello la preocupación moralmente impuesta por la vulnerabilidad del otro es reemplazada por la demanda autojustificada del reconocimiento legal que se posee en virtud de ser un sujeto autodeterminado que vive, siente y actúa de acuerdo con su propio juicio. Habermas sostiene que:

“El concepto de dignidad humana transfiere el contenido de una moral basada en el respeto igualitario al orden del estatus de ciudadanos que derivan el respeto propio del hecho de ser reconocidos por todos los demás ciudadanos como *sujetos de derechos iguales y exigibles*”⁴²³.

⁴²³ Habermas, Jürgen. “*El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*”, *op. cit.*, páginas 13 y 14.

La idea, en mi opinión clara, de esta transición entre las relaciones moral y legal se encuentra con la juridificación del concepto de dignidad humana. Así, muchos ordenamientos constitucionales aluden a la dignidad como derecho de las personas y fundamento de la organización social, generalmente se incluyó la referencia en el texto no por dejar de lado su carácter de principio o valor, sino como consecuencia de la necesidad de su inclusión en el texto para proporcionarle la fuerza normativa que las circunstancias específicas demandaban, logrando con ello cobertura y protección jurídico-constitucional.

Así encontramos, como hemos visto, por ejemplo, a la Constitución de Portugal de 1976, en cuyo artículo 1 se establece:

“Artículo 1. Portugal es una República basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular y empeñada en la construcción de una sociedad, libre, justa y solidaria”.

También más adelante señala en el artículo 13 dentro de la parte I denominada “Derechos y Deberes Fundamentales”, Título I “Principios Generales” numeral 1: “Todos los ciudadanos tiene igual dignidad social y son iguales ante la ley”.

Por otro lado ya he mencionado a la Constitución española de 1978 que establece, dentro del Título de “Derechos y Deberes Fundamentales”, en su artículo 10, que:

“Artículo 10. La dignidad de la persona, el respeto por los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto por la ley y los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, en su preámbulo señala que:

“Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de democracia y Estado de derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación”.

En su Capítulo I, artículo 1, dispone: “El derecho a la dignidad humana”, entendiendo que ésta es inviolable y que debe ser respetada y protegida por los Estados.

Como vemos la dignidad de la persona como norma se encuentra referida en un sentido positivo como el respeto que debe exigir todo ser humano, por ser tal, a la igualdad frente a los demás, al libre desarrollo de su personalidad; por el lado negativo, el estado no puede realizar actos que signifiquen tratos o penas inhumanas o degradantes, ni permitir, tolerar o practicar la tortura o la discriminación. En todos los casos, lo importante es que queda consignado en el texto constitucional, como principio, como valor y como mandato de acción a las autoridades, que la dignidad humana tiene un contenido jurídico independiente a la libertad, a la igualdad y a otros principios consignados en las normas supremas.

Todos los instrumentos mencionados han recogido los valores fundamentales de la civilización y los han traducido o convertido en disposiciones de carácter normativo. Con ello se han precisado los derechos de las personas y los deberes de los órganos del Estado.

Desde luego la dignidad de la persona tiene un valor como principio constitucional que da contenido y lugar a otros derechos constitucionales, pero también es un derecho que, como tal, debe y

puede ser estudiado en su concepción y consecuencias como fuente de derecho y deberes, es decir como derecho positivo, en cuanto que cada individuo puede invocarlo para beneficiarse sin discriminación de las iguales oportunidades de participar en los beneficios dentro de una comunidad, y, por otro lado, conforma una serie de deberes jurídicos, de obligaciones, de los entes públicos para que propicien las condiciones de desarrollo en absoluto respeto a la dignidad de todos los integrantes de la comunidad. Es decir, no es un principio o valor moral, tiene contenidos jurídicos precisos y su consecuencia es una exigencia jurídica concreta.

En el ámbito jurídico la idea de dignidad de la persona se erige como uno de los derechos fundamentales. Es un derecho que engloba ámbitos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, que deriva de la naturaleza misma del ser humano y que impacta tanto a su persona directamente, como a su desenvolvimiento y participación en la vida de la comunidad y la necesaria sociabilidad. Su perfil puede ser pauta de la redistribución de bienes y recursos de un Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, en consecuencia el estado, en la búsqueda general del bien común que le es obligatorio, tiene el deber de propiciar la realización de un proyecto común y general que vincule a todos en la obtención de los beneficios colectivos, y particularmente debe atender a aquellos individuos o grupos cuyo desarrollo se encuentra en condiciones de mayor rezago, en ello todos los integrantes de la comunidad son copartícipes y corresponsables.

Al incluirse o desprenderse del texto constitucional nociones como dignidad humana, vida digna o derecho al mínimo vital, lo primero que debemos desprender para su adecuada comprensión en su carácter de norma jurídica, de valor normativo inmediato. El articulado que he mencionado y que hace referencia a esos

conceptos rige las relaciones entre las personas y los poderes públicos. Parafraseando a Alegre Martínez⁴²⁴ cuando comenta el artículo 10 y otros de la Constitución española, a pesar de que, a la vista de su redacción, podría considerarse a este precepto como una mera declaración ideológica de principios, la lectura del texto en conexión con otros preceptos constitucionales y en el contexto del ordenamiento en su conjunto, nos lleva afirmar que, bajo un estilo definitorio o declarativo, esos artículos contienen normas jurídicas vinculantes con exigencia de ejecutividad en todas sus funciones.

Incluso dentro de las propias normas constitucionales, y por encontrarse dentro de los derechos humanos y sus garantías, surge la cuestión del rango fundamentalísimo de esos derechos fundamentales de las personas y una posible jerarquía entre normas constitucionales.

Al haberse positivado se concretan en normas imperativas que sirven de soporte y eje a todos los derechos fundamentales tipificados en la Constitución y, a la vez, son un derecho concreto exigible frente a los entes públicos y frente a otros miembros de la comunidad.

Mientras no se tome conciencia y se haga explícito el compromiso institucional y social de propiciar las condiciones de igualdad de oportunidades y atención a los menos favorecidos, el valor jurídico de la dignidad de la persona no será comprendido y asumido como responsabilidad gubernamental y compromiso de la sociedad en su conjunto, lo que hará inefectivo e irreal la pretensión de su reconocimiento constitucional. La dignidad de la persona es valor de la comunidad, es principio de actuación de los órganos públicos y es norma que da origen a derechos y deberes jurídicos.

⁴²⁴ Alegre Martínez, Miguel Ángel, *“La Dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*, op. cit., página 67.

El hambriento o el pobre, señala Otero Parga⁴²⁵, tiene derecho a mucho más. Tiene derecho a que la sociedad le preste su ayuda permanentemente, es decir, que le proporcione los medios para poder salir de esa situación enseñándole a valerse por sí mismo. De nada sirve dar de comer a un hambriento o dar limosna a quien no tiene nada, porque esas acciones son puntuales y no solucionan los problemas.

Ahora bien, con respecto al carácter vinculante de esas normas constitucionales, conviene recordar lo expresado por Ruíz-Giménez⁴²⁶, para quién las funciones de ese tipo de preceptos son de tres tipos: a) función legitimadora del orden público, en sí mismo, y del ejercicio por los poderes públicos de todas sus funciones; b) función promocional, en el sentido de que la dignidad lleva consigo la exigencia del “libre desarrollo de la personalidad”, factor dinámico, abierto al constante enriquecimiento, asumiendo que el Estado debe promover las condiciones que hagan posible la distribución de la riqueza nacional que permita la vida digna de los individuos y grupos sociales en la comunidad, encaminado al orden social ya que la legitimación del Estado, y del ejercicio de los poderes públicos está intrínsecamente al bien común o al bienestar general; y, c) función hermenéutica, es decir, como pauta de interpretación de todo el ordenamiento jurídico. Estamos, entonces, frente a un mínimo inviolable al que no pueden alcanzar las limitaciones que se establezcan a otros derechos fundamentales.

⁴²⁵ Otero Parga, Milagros. *“Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales”*, op. cit., página 131.

⁴²⁶ Citado por Alegre Martínez, Miguel Ángel, *“La Dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*, op. cit., página 73.

1.5. OBLIGACIONES ESTATALES: EL ESTADO CONTRA LA POBREZA

Como ha señalado Turégano⁴²⁷, el Estado sigue generando condiciones necesarias para la existencia social y regulando los aspectos de la vida social que están centrados en el territorio; continúa siendo el modelo que representa en un grado más aceptable los ideales de autonomía y libertad política, como marco social impuesto colectivamente en el que es posible el ejercicio de la ciudadanía; constituye un contexto delimitado de interacciones capaz de generar confiabilidad y solidaridad; su soberanía en un mundo plural supone un modo de protección de la libertad humana, en el sentido de respeto a los modos diversos de organización política en función de las peculiaridades lingüísticas, culturales, históricas de las comunidades, siempre que respeten la autonomía de sus miembros. La organización estatal continúa siendo el modo más eficiente de distribuir los deberes y responsabilidades de asistencia social y garantía de derechos. En este sentido, los mercados, las asociaciones, la comunidad o las normas nacionales e internacionales pueden entenderse como un suplemento o refuerzo a la responsabilidad de los estados en el tratamiento de conflictos, principalmente los derivados de las condiciones de pobreza y exclusión de sus habitantes, la consecución de un desarrollo sostenible y la consolidación de la democracia.

Los problemas de justicia socioeconómica no pueden resultar ajenos a la preocupación de los operadores jurídicos. Las desigualdades sociales en el mundo, como he referido, son tan abruptas que han reclamado la denuncia enérgica de diversos

⁴²⁷ Turégano Mansilla, Isabel, “*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*”, op. cit., páginas 18 y 19.

pensadores para quienes la consideración de todo individuo, imbuido de su respectiva dignidad humana, como fuente de pretensiones jurídicas y morales válidas es una razón suficiente para repensar un nuevo modelo de atención a los problemas derivados de la pobreza, esa nueva visión deberá centrar su esfuerzo en la efectiva igualación de las condiciones mínimas indispensables para poder hacer frente a la vida. El principio de diferencia rawlsiano, la idea de igual consideración y respeto de Ronald Dworkin o la noción de capacidades de Amartya Sen, junto con algunas otras teorías del bien sustantivo que permiten hablar de igualdad de bienestar, han aportado argumentos a favor de modelos exigentes de justicia social que obligan a la reestructuración de las instituciones internacionales y nacionales vigentes, y a que los operadores jurídicos asuman nuevos y renovados compromisos frente a tal reforma y a la necesidad de desarrollar un modelo distinto de distribución de la riqueza o de los recursos nacionales del que dependa la legitimidad del Estado.

Los operadores jurídicos poniendo de manifiesto la relevancia normativa de un verdadero ejercicio ético de su responsabilidad profesional, han de seguir el imperativo de la norma en la medida en que con ella se resguarde y proteja la realidad que les ha sido confiada y que con ello se favorezca la disminución de la tensión entre la norma ideal de solución jurídica a los problemas y la realidad práctica o política que subsiste. Es decir, el operador jurídico debe emprender un camino práctico de dar sentido ético, social y justo, al Derecho por el que le toca luchar, centrando su discurso y su lenguaje en la concepción del sistema normativo como reglas de beneficio mutuo entre partes aproximadamente iguales e independientes, haciendo que dichos beneficios aminoren la desigualdad social e

impulsen la solidaridad. Con respecto a esto Turégano⁴²⁸ ha expresado que superando la noción kantiana de una concepción institucionalista de la dignidad humana basada en la racionalidad de la persona, una noción más compleja de una vida valiosa y de la inviolabilidad de la persona, para que la base del respeto a cada persona reside en la dignidad misma, la idea principal no es tanto la propia dignidad, sino la de una vida acorde a la dignidad humana, y esta vida está constituida por las capacidades para vivirla.

Generalmente se ha discutido el papel que tiene el orden económico global en la existencia de la pobreza masiva y extrema, señalando que esta pobreza no se causa principalmente de los factores que globalmente se deciden, sino que la pobreza obedece mucho más en lo interno a regímenes económicos nacionales ineficientes, propiciados por sus élites políticas, gubernamentales y económicas corruptas e incompetentes que inhiben el crecimiento económico nacional y una distribución más justa del producto nacional⁴²⁹.

También se ha considerado que muchas de las causas que producen la pobreza pueden encontrarse, en aquellos países que no consiguen el crecimiento económico, en los gobiernos ineficientes o incapacitados para realizar sus funciones, los funcionarios ineptos, los dirigentes corruptos y las culturas retrógradas. Lo que, como afirma Sachs, no equivale a decir que las actuaciones de los países ricos los excluyan de su responsabilidad de haber explotado a los pobres, “sin duda lo han hecho, y como consecuencia de ello los países pobres siguen sufriendo de innumerables maneras, incluidos los problemas

⁴²⁸ *Idem*, página 45.

⁴²⁹ Al respecto puede verse Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, *op. cit.*, páginas 145 a 147.

crónicos de inestabilidad política”⁴³⁰. Qué duda cabe de que las dificultades geográficas, las divisiones sociales, las diferencias étnicas, la vida política conflictiva y violenta, incrementan la vulnerabilidad de los países frente a los trastornos naturales y económicos que inciden en la pobreza local.

Por lo anterior se piensa que para que tenga lugar el progreso, los propios países pobres deben poner en orden su casa dotándose de gobiernos transparentes en donde el ejercicio del gasto atienda, de manera más sensible, las necesidades extremas de su población.

En consecuencia la erradicación de la pobreza tiene un aspecto global, pero también tiene una perspectiva nacional en la que en un país pobre el combate a dicho flagelo depende fuertemente de su gobierno e instituciones sociales, de cómo se estructuran sus políticas públicas y su economía encaminándose a una lucha efectiva contra la pobreza y la exclusión.

Particularmente diversos autores han llamado la atención a la correlación observada entre países con importantes recursos naturales y malos gobiernos e instituciones defectuosas que facilitan el autoritarismo y la corrupción.

Desde luego no puede dejarse de lado el impacto que políticas globales tienen en la economía de los pueblos y la responsabilidad de ciudadanos y gobiernos de los países ricos o desarrollados para mejorar el orden económico global, contribuyendo de manera significativa a disminuir la pobreza extrema. Pero es evidente el grado de corrupción, despilfarro, falta de sensibilidad, agresividad al ciudadano y desorden, que muchos gobiernos nacionales tienen, es lo que genera la injusta distribución de la riqueza, principalmente la grosera acumulación de riqueza de unos cuantos y la extendida

⁴³⁰ Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, *op. cit.*, página 65.

pobreza de muchos, y eso si que son temas nacionales que generan obligaciones para una nación. Ni duda cabe de que la pobreza y la ignorancia hacen más sencilla la tarea del manipulador.

Como señala Pogge,⁴³¹ la idea del juego limpio en la vida pública afronta grandes presiones, en su actuación los servidores públicos tienen grandes dificultades para trazar la línea que separa la conducta aceptable que busca la realización de la comunidad, de la conducta controvertida de la búsqueda del beneficio personal o grupal, también resulta más difícil distinguir cuando tratan de inclinar las cosas de manera en que más beneficien a sus propios grupos o partidos. Parece como si el grado de tolerancia expresa y tácita a las diferentes formas de corrupción y nepotismo se ampliara.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos propone un orden mínimamente justo, esto supone la obligación para los estados de contar con una estructura institucional, orgánica y presupuestal, que haga posible el cumplimiento de los derechos en ella establecida, como condiciones mínimas de convivencia social, con ello habrá que configurar normas básicas para la sociedad y para la administración de tal manera que no se haga peligrar el acceso seguro a los objetos de los derechos humanos y con ello cumplir el Artículo 28 de la propia Declaración que establece “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados por esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Entonces encontramos dos mandatos hacia los estados, por un lado el establecimiento de un orden social justo al interior del mismo y por el otro, su contribución y esfuerzo para alcanzar un orden internacional mínimamente justo.

⁴³¹ Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, *op. cit.*, páginas 161 y 162.

El mandato es claro: corregir las políticas e instituciones públicas que ahogan o no estimulan el crecimiento económico nacional y que además engendran la injusticia económica nacional⁴³². Este mal desempeño explica en parte el incumplimiento de los derechos humanos y la incidencia grave de la pobreza estructural.

El modelo a seguir parecería ser de gran dificultad, a pesar de ello, con mucha claridad, diversos autores han propuesto el camino que podríamos seguir, entre ellos destaca Ignacio Ellacuría⁴³³ quién propuso sustituir la “civilización de la riqueza” por la “civilización de la pobreza”, rechazando con ello la acumulación del capital como motor de la historia y la posesión-disfrute de la riqueza como principio de humanización, y hacer de la satisfacción universal de las necesidades básicas el principio del desarrollo y del crecimiento de la solidaridad compartida el fundamento de la humanización. Para él:

“La civilización de la pobreza es un estado universal de cosas en que esté garantizada la satisfacción de las necesidades fundamentales, la libertad de opciones personales y un ámbito de creatividad personal y comunitaria que permita la aparición de nuevas formas de vida y cultura, nuevas relaciones con la naturaleza, con los demás hombres, consigo mismo y con Dios”.

Ahora bien la responsabilidad del Estado para luchar contra la pobreza también puede enmarcarse en la transformación del Estado de Derecho y su evolución hacia un verdadero Estado Social de Derecho, es decir, el que propicia un amplio marco jurídico para combatir las desigualdades económicas y sociales. Como señala Pérez Luño:

⁴³² *Idem*, página 181.

⁴³³ Citado en Sobrino, Jon. “Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”, *op. cit.*, página 34.

“En el Estado Social de Derecho, los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones y servicios públicos adecuados para subvenir sus necesidades vitales, es decir, velar por lo que la doctrina alemana ha calificado de procura existencial”⁴³⁴.

En este mismo sentido García Pelayo⁴³⁵ señala que el Estado Social de Derecho se caracteriza por:

- 1) la superación de las contradicciones entre la titularidad formal de derechos públicos subjetivos y su ejercicio efectivo;
- 2) la prosecución de la procura existencial;
- 3) por la concepción de ciudadanía no sólo como común participación en valores y derechos políticos, sino también en bienes económicos y culturales;
- 4) por ser un Estado de prestaciones, de modo que a los preceptos constitucionales que limitan su actividad, le añade otros que fijan objetivos para su acción legislativa y administrativa; y,
- 5) por una política orientada hacia la configuración de la sociedad por el Estado, dentro de los patrones constitucionales.

Se observa claramente que, en las consideraciones que se hacen sobre el Estado Social de Derecho, esa procura existencial ocupa un lugar preponderante en su caracterización, y qué otra cosa puede ser esa procura existencial que no sea la obligación del Estado establecer medidas concretas para satisfacer las necesidades vitales de los individuos, es decir crear condiciones para la satisfacción de las necesidades vitales.

⁴³⁴ Pérez Luño, Antonio Enrique. “*Los Derechos Fundamentales*”. 5ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1993, página 193.

⁴³⁵ Citado en Aguilera Portales, Rafael Enrique. “*Ciudadanía y participación política en el Estado Democrático y Social*”. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2010, página 77.

1.6. FUERZAS RESTRICTIVAS Y FUERZAS IMPULSORAS PARA COMBATIR LA POBREZA DESDE LA NORMA CONSTITUCIONAL

La existencia del Derecho, como sistema normativo, obedece, antes que nada, a la necesidad de asegurar las reglas de convivencia en la sociedad, por ello una de sus primeras ocupaciones es establecer un régimen de garantías a los derechos humanos fundamentales, con ello surge un valor específicamente jurídico: el de la seguridad, que es un valor indispensable para la realización de otros valores y principios que el ordenamiento jurídico pretende propiciar como la igualdad en la libertad y la justicia social para permitir el pleno ejercicio de la dignidad de los individuos.

Con el establecimiento del orden jurídico en las comunidades tratamos de buscar acuerdos sobre lo que debemos considerar que es conveniente o bueno para toda la comunidad, pero también estableciendo sanciones para aquellas conductas que se consideran injustificadas o lesivas al propio conjunto social. En la configuración del marco normativo otorgamos prioridad a los derechos humanos o derechos fundamentales y a sus garantías, derivando los deberes y responsabilidades gubernamentales a partir de lo que las personas debemos recibir de dicha organización. Parafraseando a Shue⁴³⁶, el derecho básico a la subsistencia sirve como criterio para evaluar los aspectos distributivos de las organizaciones, tal derecho constituye una demanda mínima razonable de cualquiera sobre el resto de la sociedad. Un compromiso con este derecho básico no sólo implica un

⁴³⁶ Citado por Turégano Mansilla, Isabel, "*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*", op. cit., páginas 57 a 58.

deber negativo de evitar privar a otros de los medios necesarios para su subsistencia, sino, también, deberes positivos de proteger a otros frente a tal privación y de ayudar a los que la sufren, siendo necesarias reformas institucionales para su protección y promoción.

Ya he comentado el porqué se piensa que la Constitución actúa como principio de la acción gubernamental, en este apartado reflexionaremos sobre el sentido que tiene una Carta Fundamental como normativa y definidora de reglas de acción para los entes del gobierno.

Séneca⁴³⁷ hizo una distinción entre los principios (*decreta*) y las normas (*praecepta*), en la que los principios implican una base para actuar que permite una elección sabia entre diversas alternativas, o entre bienes comparables, establece que “sólo a la luz del principio pueden realizarse los actos morales perfectos, porque dicho acto presupone la determinación de la acción adecuada”, mientras que las reglas indican la acción que tiene que realizarse o la cosa que debe escogerse sin que se diera ninguna razón o criterio. Dworkin⁴³⁸ agregaría que una regla es aplicable en todas o ninguna forma, mientras que un principio establece una razón que argumenta en una dirección pero que no exige ninguna decisión particular.

La construcción teórica que hace aparecer al Estado como instrumento de garantía, presenta dos rasgos distintivos: de un lado, su carácter artificial, creado por la voluntad de los ciudadanos, de otro, el carácter instrumental, no siendo un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar ciertos contenidos⁴³⁹. Estos rasgos resultan en un modelo jurídico-político en el que la Constitución, como

⁴³⁷ Citado por Granfield, David. “*La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*”, *op. cit.*, página 242.

⁴³⁸ *Ibidem*.

⁴³⁹ Sastre Ariza, Santiago. “*Derecho y Garantías*”. Cursos de Posgrado en Derecho, Constitucionalismo y Garantismo, Universidad de Castilla – La Mancha, 2009.

norma de garantía, integra esa especie de coto vedado en el que los derechos que consagra aparecen especialmente protegidos o blindados frente a la mayoría.

Autores, como Prieto Sanchís, han señalado algunas características del modelo de Constitución rígida y judicialmente garantizada, al que han llamado constitucionalismo fuerte, estableciendo el carácter de norma jurídica de la Constitución que vincula a sus destinatarios y que debe ser aplicada; que incorpora un denso contenido sustantivo formado por principios, valores, derechos fundamentales, etc.; que las normas constitucionales deben ser tuteladas por las instituciones de justicia y debe brindárseles las correspondientes garantía secundarias, y, por último, que para su reforma deba haber un sistema moderadamente rígido. Este esquema, en términos de Ferrajoli, permite establecer quién manda, cómo se manda y que puede o debe mandarse.

El sistema jurídico es creado para ordenar la vida de la comunidad a través de alcanzar la satisfacción del interés general a cuyo logro se orienta. Por ello no debemos intentar limitar como derechos humanos o fundamentales, sólo aquellos que se reconocen y garantizan en la Constitución, debemos plantearnos una concepción mucho más amplia ya que este derecho, poder, facultad o dominio, pertenece al ser humano quien es el auténtico beneficiario de las obligaciones que tienen los entes públicos y el resto de las personas con las que convive.

Particularmente, al hablar de derechos humanos, se acentúa el carácter de que éstos son lógicamente y axiológicamente anteriores a cualesquier otro, esta circunstancia nos lleva a pensar, en nuestro tema, que los principios que los enumeran, a los derechos humanos, los consideran indispensables para alcanzar la satisfacción del interés general y que, para conocer como se satisface éste último, habría que

determinar cuáles son las necesidades básicas o fundamentales que permiten preservar la dignidad humana y cuáles de ellas exigen incondicionalmente sus satisfacción. Es en este orden de ideas que la superación de la pobreza y la eliminación de la exclusión social se convierten en necesidades fundamentales para alcanzar la sana convivencia social y la verdadera dignidad de la persona.

Los derechos humanos tienen un contenido esencial y en un sentido formal, como advierte Cruz Villalón⁴⁴⁰, un derecho fundamental es un derecho subjetivo garantizado en una Constitución normativa, su caracterización como derecho subjetivo los inserta en la categoría más general de los distintos derechos subjetivos derivados del ordenamiento jurídico. Podríamos decir que en principio la Teoría de los Derechos Humanos no coincide con la de los derechos subjetivos, sin embargo la constitucionalización de los primeros, a través del sistema de derechos humanos y sus garantías establecido en nuestro ordenamiento, por decirlo así, empata o traslapa ambas teorías de manera que los derechos fundamentales y sus garantías en nuestra constitución deben considerarse como verdaderos derechos subjetivos.

La idea no es compartida por todos⁴⁴¹, por ejemplo Rodríguez Zapata, considera que una teoría general de las libertades públicas y derechos fundamentales debe elaborarse teniendo en cuenta que los conceptos generales de derecho subjetivo y capacidad de las personas no coincide con la elaborada en distintas ramas del derecho, otros, como Díez-Picazo, establecen que la función originaria de la noción de derecho subjetivo era configurar genuinos derechos fundamentales y sólo en un momento posterior comenzó a utilizarse

⁴⁴⁰ Citado por Gutiérrez G., Ignacio. *"Dignidad de la persona y derechos fundamentales"*, op. cit., página 16

⁴⁴¹ *Idem*, páginas 16 y 17.

para designar facultades otorgadas a los individuos por la legalidad ordinaria. En la práctica vemos como ambas teorías se convierten en algo único no puede pensarse en los derechos fundamentales sin la Teoría Constitucional y no se pueden revisar las garantías que sobre ellos se otorgan sin considerarlos derechos subjetivos.

Por otra parte, podemos observar que el Sistema Internacional de Derecho Humanos suministra una regla de interpretación, que se presta para un profundo análisis por las consecuencias jurídicas que se asumen dentro del ordenamiento jurídico interno, en este caso el mexicano, según se considere la relación con las normas internacionales como restringida, sólo para informar a los derechos humanos que la propia Constitución reconoce en aplicación del principio de supremacía constitucional, o si, por el contrario, el criterio es expansivo y los tratados y acuerdos internacionales pueden contener y ampliar los derechos humanos y las libertades que reconoce la Constitución, esto es, establecer nuevos y distintos derechos y efectos a los que actualmente se reconocen en el catálogo correspondiente de la Norma Fundamental.

La posición que otorga la jurisprudencia mexicana a esta regla no es muy clara, la reciente Reforma, a la que ya me he referido, abre nuevas posibilidades a la interpretación que hasta ahora se ha hecho en la que, por un lado, se da a los tratados y convenios internacionales un mero carácter interpretativo de las normas constitucionales, pero por otro lado, este carácter interpretativo es obvio que llena de contenido a estas normas constitucionales en la medida en que, configura el sentido y alcance de los derechos o los perfiles exactos de su contenido. En todo caso, pareciera prevalecer la idea de que los tratados o convenios internacionales no son parámetros de constitucionalidad: así la interpretación, a que alude del texto constitucional, no convierte a tales tratados y acuerdos

internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

En términos generales se ha establecido que una norma de rango inferior no puede oponerse a una de rango superior, es decir, se establece un principio de primacía de la ley de rango superior. Podemos imaginar al sistema u ordenamiento jurídico, siguiendo a Kelsen, como una pirámide en cuyo vértice esta la Constitución, que condiciona el modo de producción normativa de los distintos niveles inferiores y por tanto, condiciona la validez de las normas jurídicas a que se produzcan en acatamiento de los postulados de la norma superior, pues de lo contrario carecerían de validez y serían nulas o anulables. Este principio de jerarquía ayuda a resolver los problemas de conflictos o contradicción entre normas.

Pero además, la doctrina ha desarrollado la noción de supremacía entendida como una cualidad que ostenta una norma para generar un deber de obediencia o acatamiento por parte de otras normas, lo que incluye una vocación de imponerse a las mismas en caso de conflicto, como vimos anteriormente, y esto no porque resulte posterior (criterio cronológico) o más adecuada para regular el caso (criterio de especialidad) sino en razón de la mayor fuerza que se le reconoce⁴⁴².

Lo anterior sin olvidar que las consideraciones que se han hecho sobre el bloque de constitucionalidad en Sudamérica o sobre el parámetro de control de regularidad constitucional a que se refiere la Suprema Corte mexicana, disuelven en buena medida la jerarquización piramidal expuesta.

⁴⁴² Al respecto puede verse Prieto Sanchís, Luis. “*Supremacía, Rigidez y Garantía de la Constitución*”. Universidad de Castilla – La Mancha, Material del Curso de Postgrado en Derecho, Toledo, 2009.

Sólo trascendiendo las limitaciones convencionales, señala Gutiérrez⁴⁴³, cabe cobrar conciencia plena de la posición y de las funciones de la Constitución; no ya como norma suprema dentro del ordenamiento jurídico, sino también como orden jurídico fundamental de la comunidad.

El artículo 133 de nuestra Constitución Política Federal, establece las características principales de nuestro sistema de jerarquía normativa al establecer el principio de supremacía constitucional señalando que:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Vemos como en principio la Constitución empieza por establecer literalmente una la primera jerarquía: primero su texto, luego el de las leyes del Congreso de la Unión y en tercer rango el de los tratados internacionales. Esta verdad constitucional fue por mucho tiempo respaldada por la jurisprudencia de los tribunales federales y por la doctrina mexicana.

No olvidemos que aún con todo y la claridad que debiera ofrecer la norma jerarquizadora, la Constitución, se refiere a leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y luego a las primeras las denomina federales, generales, orgánicas, reglamentarias o simplemente leyes, situación que con frecuencia provoca confusión. En el estudio que nos

⁴⁴³ Gutiérrez G., Ignacio. *“Dignidad de la persona y derechos fundamentales”*, op. cit., página 18.

ocupa, cuando hablamos de ley, nos estamos refiriendo al acto formalmente legislativo, es decir, un acto del Congreso de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la jerarquía de las normas en nuestro derecho, ha sostenido la siguiente Tesis⁴⁴⁴:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: la supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y del local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales, son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir a los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro

⁴⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 46, Pleno, tesis P. LXXVII/99.

aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cuál ordena que “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, esta Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98.-Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Sin duda este criterio habrá que actualizarlo cuando se publique el engrose de la Contradicción de Tesis 293/2011, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como podemos observar esta interpretación cambió un sentido que se había sostenido a lo largo del tiempo e incluso cuestiona a su inicio si la Constitución, leyes y tratados serán “*Ley Suprema en toda la Unión*”. Nosotros proponemos que en materia de derechos fundamentales debe explorarse la idea de que efectivamente las Declaraciones Universal y Americana, los pactos, protocolos y demás instrumentos internacionales en la materia son “*Ley Suprema*” en todo el País y que esos instrumentos tienen al menos igual jerarquía normativa que la Constitución. ¿Qué impide esta nueva interpretación? Al parecer nada, sólo el criterio de nuestro máximo

Tribunal lo podría establecer, desde luego una reforma constitucional para tal efecto igualmente produciría dichos efectos.

En el sentido propuesto habría que explorar una fuerza expansiva amplia en la interpretación del texto de nuestra Norma Fundamental para lograr que esos instrumentos internacionales compartieran el carácter de "*Ley Suprema en toda la Unión*" que el propio texto constitucional prevé.

Sin embargo aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudo haber intentado esa nueva interpretación, reiteró su criterio al sostener que:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL⁴⁴⁵. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

⁴⁴⁵ Registro No. 172650, Tesis aislada, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, página 6.

El criterio sostenido podría entrar en una nueva etapa de revisión si desprendiéndose del contenido formal del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución que establece que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Si se entendiera que un tratado internacional puede establecer una protección más amplia a los derechos humanos de las personas que la propia Constitución, aquel debiera prevalecer sobre esta ya que sería más favorable a las personas. Habrá que esperar a que se solicite el pronunciamiento, vía interpretación, de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación para conocer el criterio correspondiente, pero no cabe duda que el nuevo texto constitucional abre un abanico de posibilidades muy relevante.

Pasemos ahora a revisar el sentido del principio de supremacía de la Constitución que se consigna de manera explícita en la parte final del Artículo 40 del Ordenamiento Federal al establecer que nuestra Federación se establecerá “*según los principios de esta ley fundamental*”. Este atributo, como dice Lasalle, ahonda más que las leyes y es la suma de los factores reales de poder que rigen en el país en el momento de su vigencia⁴⁴⁶.

En forma expresa o tácita diversos preceptos consignan el principio de supremacía constitucional en relación con el orden normativo estatal y los órganos de autoridad local, por ejemplo en forma directa el artículo 116 de la Constitución Federal obliga a organizar el poder público de los Estados en los términos que previene el propio ordenamiento.

⁴⁴⁶ Lasalle, Fernando. “*Qué es una Constitución?*”. Siglo XX, Buenos Aires, 1964, páginas 55 a 63.

En el sistema normativo mexicano, la Constitución Federal impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades, distribuye competencias, reconoce derechos y establece garantías, su naturaleza de suprema impide la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior, de ella derivan tres géneros de actos que tienen el atributo de ser obligatorios, los de orden federal, los de los estados y los de los municipios.

Como es ampliamente aceptado, es de suma importancia reiterar y dejar asentado que la Constitución Federal es la norma fundamental y general del Estado Mexicano, es decir, de la sociedad mexicana organizada políticamente, a partir de una tradición histórica, social y jurídica. De acuerdo con este criterio, la Carta Fundamental establece, con base en la voluntad y soberanía del pueblo (artículos 39 y 40), la forma de ejercer el poder del Estado o la manera de gobernarse; señalando que el gobierno mexicano es, salvo que el pueblo decida lo contrario (artículo 39), republicano, representativo, democrático y federal, determinando que la Federación está compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

El ámbito de competencia se desarrolla a través del sistema de jerarquía normativa de nuestro país, de manera tal que una norma de mayor jerarquía va dando marco a normas de menor jerarquía, limitando en éstas últimas la posibilidad de contemplar supuestos normativos que vayan más allá de la norma jerárquicamente superior. Todo ordenamiento se basa pues en el principio de jerarquía normativa del cual se desprende el ámbito competencial propio de cada nivel de gobierno que va generando su propia autonomía normativa.

Como afirma Álvarez Rico:

“La autonomía implica, en primer lugar, en sentido etimológico, capacidad de autonormarse, y, precisamente la medida de la autonomía viene dada por el mayor o menor grado en que el ejercicio de esa potestad cristalice en un ordenamiento jurídico nuevo más o menos separado del ordenamiento jurídico matriz...”⁴⁴⁷.

El concepto de autonomía significa pues, según su propia etimología, la capacidad de auto normarse, en cuanto que definido el nivel de gobierno y delimitado su ámbito competencial propio, surge su esfera material de funcionamiento y actuación. El cuestionamiento básico es: si definido el nivel de gobierno y delimitado su ámbito competencial, la esfera material de funcionamiento y actuación es necesaria e irremediamente excluyente de la actuación de otros niveles de gobierno y en caso dado hasta dónde son nulas las actuaciones por invadir la esfera garantizada por el principio de autonomía. Para esto, habrá que analizar tanto el principio de jerarquía como el de competencia para establecer si la actuación que converge en determinado territorio violenta a uno u otro.

Cabe señalar que esa capacidad de autodeterminación de conformidad a las propias normas, se entiende con respecto a los otros niveles de gobierno y es condición del pueblo que disfruta de la facultad de auto dirigirse, ya sea por la comunidad entera o a través de sus autoridades legítimamente constituidas, mediante las normas y órganos propios de gobierno.

Pero retomemos el análisis de las competencias exclusivas. Para Salas las notas características de la atribución de competencias implican el que sean:

⁴⁴⁷ Álvarez Rico, Manuel. *“Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas”*. Editorial Dykinson, Segunda Edición, Madrid, 1997, página 37.

“Específicas (frente a una cláusula general que lo único que produce es otorgar una capacidad o legitimación para actuar sobre determinada materia); decisorias (frente a las de carácter instrumental, que lo que hacen es servir de medio preparatorio o ejecutor de un acto); y, exclusivas (frente a las de tipo concurrente, compartida, indistinta o mixta, ya sea detentadas con exclusividad respecto a una determinada función o sobre una materia en concreto)”⁴⁴⁸.

Existen entonces ámbitos gubernamentales diferenciados y autónomos entre sí, que poseen tanto autonomía jurídico-política, como capacidad económico-administrativa (aunque en algunos casos incipiente o limitada como lo es en la mayoría de los ámbitos locales y municipales mexicanos), que les permite un poder decisorio, dando origen, como ha establecido Barrera, a lo que se ha denominado la administración territorial⁴⁴⁹.

El final del Siglo XX aportó una lenta pero persistente tendencia hacia la centralización. Este fenómeno se manifestó tanto a nivel territorial como en materia funcional, en donde el equilibrio del poder público se inclinó hacia una clara vigorización de los órganos ejecutivos centrales en demérito de las instituciones colegiadas y de las territoriales, México no escapa a esas tendencias y hemos empezado a ver como algunas de las decisiones que se han venido tomando fortalecen el centralismo en demérito de el federalismo, haciendo de nuestro sistema uno más nominal que real (por ejemplo la creación del Instituto Nacional de Elecciones, la intervención en Michoacán, entre otros).

Esta situación resulta especialmente caracterizada a partir de la Segunda Guerra Mundial. Es en ese entonces cuando la idea de concentración del poder en un único centro, aparece como una

⁴⁴⁸ Salas, Javier. *“Descentralización administrativa y organización política”*. Madrid 1973, página 310.

⁴⁴⁹ Barrera, Rolando y otros. *“Hacia un concepto de administración territorial”*. México, IAPEM, 1989, páginas 177 y siguientes.

respuesta natural a los fenómenos, que en los campos de la economía, de la tecnología, del tratamiento de la cuestión social, etc., se manifiestan en las sociedades modernas.

Las economías de escala, los grandes descubrimientos, el acortamiento de las distancias, el estado de bienestar, todo parecía augurar la desaparición de la idea federalista y descentralizadora del Siglo XIX.

Sin embargo, el correr de los años se iría desmintiendo esta afirmación apresurada. Al mismo tiempo, con este fenómeno aparece el de la supranacionalidad; es decir, la creación de organismos internacionales, mundiales, continentales y regionales, que, especializándose en las más diversas materias, obtiene sus competencias de las delegaciones de soberanía provenientes de los países que los integran. En materia de derechos humanos la creación de tribunales o cortes internacionales es un claro ejemplo de esa supranacionalidad. Es a través de cuatro conceptos básicos de donde surgirán las innovaciones. Nos referimos de manera fundamental a la descentralización, a la distribución de competencias, a la participación ciudadana y al control de la gestión pública. El ciudadano no es concebido exclusivamente como un protagonista circunstancial en el ejercicio de sus derechos sino que se trata de incluirlo, en la mayor medida, en el proceso de formación de la voluntad general, a efectos de alcanzar una mejoría sustancial del sistema en su conjunto, ampliando la esfera de libertades, controles y responsabilidades. Surgen entonces la consulta pública y la participación ciudadana en la elaboración de normas, a nivel de leyes y reglamentos, como figuras ya arraigadas en la legislación.

En el análisis de nuestras normas, particularmente en el nivel federal, es importante recordar que no puede existir contradicción entre dos disposiciones constitucionales, que una posible

contradicción entre ellas debe resolverse en el sentido de encontrar una interpretación armónica entre los diversos dispositivos, debiendo entenderse que sin duda uno de ellos determina excepciones o restricciones a las disposiciones de carácter general del otro, como lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal⁴⁵⁰.

Sin duda, el ejercicio de las competencias que hemos venido comentando requiere, como lo señala nuestro Máximo Tribunal, de una determinación clara de las funciones que cada nivel de gobierno debe realizar conforme al sistema de competencias que establece la Constitución.

Por otro lado encontramos el principio de competencia específica que establece las bases para resolver conflictos entre normas que, teniendo la misma jerarquía normativa, tienen un distinto contenido material o ámbito territorial de aplicación, en razón del objeto propio de tal regulación. La regulación de situaciones jurídicas complejas ha conducido, a la doctrina, a la legislación y a la jurisprudencia, a la búsqueda de mecanismos y soluciones que permitan precisar el alcance de las normas atendiendo a su jerarquía, a los ámbitos de competencia y, en su caso, a la reserva de ley o legal que el legislador haya determinado.

En los últimos años el régimen legal ha oscilado entre dos tendencias. Por un lado, algunas normas han definido las competencias que corresponden en forma excluyente a los distintos niveles de gobierno y, por otro, se han establecido diversos mecanismos de coordinación entre esos niveles. Ante estas definiciones y tendencias, parece que de pronto suele olvidarse el principio de competencia específica que debe regir la acción de gobierno.

⁴⁵⁰ Véase Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLIX, página 671, Segunda Sala.

Las modificaciones instrumentadas a través de las respectivas reformas constitucionales, no se basan en la descentralización de atribuciones o competencias federales, ni aun estatales, sino en una verdadera redistribución de competencias, creando un ámbito exclusivo para cada uno de los tres niveles de gobierno.

Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es el contenido mínimo y esencial de toda Constitución. Sobre el particular, anota Tena Ramírez:

“Desde el punto de vista material, las constituciones del mundo occidental, inspiradas en la norteamericana y en las francesas, han organizado el poder público con la mira de impedir el abuso del poder. De aquí que la estructura de nuestra Constitución, como todas las de su tipo, se sustente en dos principios capitales: 1º, la libertad del estado para restringirla es limitada en principio; 2º, como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias”⁴⁵¹.

En el mismo sentido Castro señala:

“El orden jurídico -constitucionalmente establecido en sus bases generales-, que respeta y hace respetar el poder público frente a los individuos, puede contemplarse en dos aspectos distintos: a) Como sustitutivo y creador de los órganos que permiten el ejercicio de la función pública, estableciendo las competencias y las atribuciones de los poderes públicos reconocidos y, b) como garantía que se otorga a las personas en el sentido de asegurarles que sus derechos y libertades podrán ser ejercidos sin cortapisas y abusos, precisamente porque el poder público se encuentre limitado por él, en forma tal que un acto de autoridad que no se funde en las facultades

⁴⁵¹ Tena Ramírez, Felipe. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. 28 Ed., México, Porrúa, 1994, página 22.

y atribuciones que expresamente le otorga la Constitución permitirá el reclamo correspondiente⁴⁵².

Al respecto es relevante mencionar también que el artículo 124 de la Constitución Federal que dispone:

124.- “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”

Al margen de la falta de técnica legislativa al incurrir en la evidente contradicción de atribuir las facultades federales a sus respectivos funcionarios y en el caso de las estatales a los Estados (de manera orgánica y no personal) y no a sus funcionarios; este es el principio general de exclusión de competencias y tiene la finalidad de evitar enumeraciones taxativas que puedan prestarse a confusiones. La posibilidad de invasiones de competencia en virtud de la concurrencia ocasional entre los diversos niveles y órdenes de gobierno se supera mediante el mecanismo de las controversias constitucionales (artículo 105 de la Constitución Federal) o a través del juicio de garantías (artículo 103, Fracciones II y III).

En cuanto a este tema de distribución de competencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha pronunciado la siguiente tesis⁴⁵³ :

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.- El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que

⁴⁵² Castro, Juventino V. “*Garantías y Amparo*”. 9 Ed., México, Porrúa, 1996, página 172.

⁴⁵³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 788, Pleno, tesis P./J.81/98.

atañe a la hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

Controversia constitucional 2/98.-Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de procurador general de justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el presidente y el secretario municipal de dicho Ayuntamiento.-20 de octubre de 1998.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Juan N. Silva Meza.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Derivado de lo anterior se desprende que corresponderá a las constituciones locales no sólo establecer, cuando menos, los poderes y órganos que la Constitución Federal prevé y les atribuirá las facultades y funciones que les son razonablemente inherentes (conforme al artículo 116), sino que ordenará los principios generales para que, por virtud de la aplicación del citado artículo 124, los poderes estatales adquieran y puedan ejercer todas las facultades residuales que correspondan a los Estados por no haber sido atribuidas en forma expresa a los poderes federales o a los ayuntamientos (conforme al artículo 115), respetando las restricciones que les impone la propia Constitución Federal (artículos 117 y 118). De este modo, se respetaría el principio general del federalismo que dispone que el derecho local constituya la regla, en tanto que el federal es excepcional y expreso. Bajo estas condiciones, es responsabilidad de los Estados la inclusión, en las constituciones locales, de las materias que constitucionalmente les corresponden y, en su caso, prever y evitar la presencia de vacíos de autoridad.

El artículo 40 de la Constitución Federal enuncia ya estos conceptos en la medida que establece que nuestro sistema federal está compuesto “de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, estando los Estados, por ende, dotados de autonomía para gobernarse por sí mismos, dentro de las limitaciones impuestas por la propia Constitución Federal, y pudiendo también regular las relaciones entre los municipios y el Estado, siempre que se ciñan a los límites impuestos por los artículos 115, 116 y demás relativos de la Constitución Federal.

Nuestra Carta Magna determina, como hemos visto, una distribución del poder público entre entidades de distinto nivel de agregación de competencias que son: la Federación, las Entidades Federativas o Estados y los Municipios (en su caso también el Distrito Federal). Estos niveles están determinados y limitados, ya que a cada uno de ellos se le asigna una competencia propia. No hay una concentración del poder en alguno o algunos de ellos sino una distribución, un reparto, del mismo en los términos en que la Constitución establece. Cada nivel es autónomo en su ámbito de competencia definido.

Ante la pluralidad de ordenamiento recordemos que la regulación de determinadas materias debe hacerse de acuerdo con y por determinadas formas de manifestación del derecho previamente prescritas, siendo inconstitucional su regulación por otras instituciones, es decir, la relación entre normas no depende de su forma sino de su contenido.

Algunos autores, como Sosa Wagner, distinguen diversos tipos de competencias aceptando generalmente al menos dos de ellas: las propias (contemplando tanto las propias lisa y llanamente, como las propias sometidas a instrucciones) y las delegadas (incluyendo las

transferidas y las asignadas o encomendadas).⁴⁵⁴ Junto a esta construcción doctrinal encontramos a Lliset Borrel que distingue a su vez los siguientes tipos de competencias: compartidas, concurrentes y mixtas y agrega que “la competencia expresa jurídicamente el principio económico de la división del trabajo, ..., teniendo un doble fundamento: por un lado, la economicidad y eficacia en la utilización de los recursos, y, por otro, el constituir una garantía a los ciudadanos”, y añade “en el ejercicio de un poder administrativo abstracto hay que distinguir primero la competencia, luego la potestad y, por último, la relación jurídica concreta...”⁴⁵⁵.

Los órdenes de gobierno establecidos en nuestra Constitución deben estar entre sí coordinados: la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios en teoría articulan su funcionamiento y para todos, la distribución de competencias es clara. Cuentan con ordenamientos específicos que les regulan y que les dan competencias y responsabilidades propias. Nuestro federalismo, como fenómeno de unión y no de unidad, crea órdenes de gobierno con ordenamientos jurídicos y competencias diferentes entre ellos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, después de un amplio debate y contando con dos votos disidentes, el criterio de que los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución Federal tienen autonomía funcional y asignaciones competenciales propias, como puede observarse en la siguiente tesis⁴⁵⁶:

⁴⁵⁴ Sosa Wagner, Francisco. “*Manual de Derecho Local*”. Madrid, 1978, página 65.

⁴⁵⁵ Lliset Borrel, Francisco. “*Manual de Derecho Local*”. Madrid, 1985, páginas 353 y 375.

⁴⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 709, Pleno, tesis P./J. 95/99.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.- Del contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Controversia constitucional 31/97.-Ayuntamiento de Temixco, Morelos.-9 de agosto de 1999.-Mayoría de ocho votos.- Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Esta tesis junto con la que mencionaremos a continuación, marcan la visión que ha venido adoptando ya desde hace años nuestro Máximo Tribunal por lo que hace al ámbito de competencias específicas y exclusivas de los distintos niveles de gobierno, correspondiendo a los diferentes órganos el cómo coordinar el ejercicio de las atribuciones que son concurrentes respetando las asignaciones competenciales propias de cada uno de ellos. Es decir atender al ejercicio de las competencias y no a los temas que corresponden a las mismas.

Por otro lado, en casos de duda sobre conflictos de competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en su Jurisprudencia⁴⁵⁷:

COMPETENCIA. PARA RESOLVER UN CONFLICTO DE ESTA NATURALEZA, DEBE ATENDERSE A LAS DISPOSICIONES

⁴⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación, 8ª. Época Tomo VIII, agosto, página 77.

ESPECIALES Y NO A LA REGLA GENERAL.- Es un principio jurídico, que las disposiciones específicas sean de aplicación preferente sobre las reglas generales que la contradicen. Por lo tanto para resolver un conflicto competencial no debe aplicarse la regla general de competencia cuando existan disposiciones especiales.

El nuevo federalismo que surge con la asignación de competencias y el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno, tiene la imperiosa necesidad de ser definido por un marco jurídico claro y preciso. No es el mismo federalismo que por muchos años se entendió en nuestro país, las relaciones intergubernamentales, diferentes y diversas, que surgen de las reformas constitucionales y de la más reciente interpretación de nuestro Máximo Tribunal, son inéditas, requerimos asimilarlas y desarrollarlas para hacerlas vigentes y efectivas.

Esta es la idea del nuevo federalismo cooperativo, de múltiples relaciones intergubernamentales y cooperación entre niveles, que algunos sectores de la doctrina⁴⁵⁸ han empezado a desarrollar frente al reparto de la propia soberanía en la que se califica como soberanos a los estados miembros, como ocurre en nuestra legislación.

García de Enterría y Fernández, al comentar la doctrina alemana con respecto al federalismo en ese país, han señalado:

“En la Constitución se encuentra “la competencia de las competencias” pues su primera función es distribuir todas las competencias públicas y, por de pronto, en la perspectiva en que ahora estamos, en su función de supraordenamiento, distribuir los espacios competenciales de cada uno de los ordenamientos subordinados, el espacio competencial que

⁴⁵⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. “*Curso de Derecho Administrativo*”. Décima Edición, Reimpresión, Madrid, Civitas Ediciones, S.L., 2001, página 293.

cada uno va a tener como propio y en el que va a desplegar sus respectivas competencias normativas”⁴⁵⁹.

Este sistema de relaciones de entes con capacidad de auto normarse, tiene que transitar hacia un gobierno con derechos y obligaciones compartidos, respetando los ámbitos competenciales propios pero desarrollando un sistema de interrelaciones coordinado que propicie, como ha expresado Guillén López⁴⁶⁰, verdaderamente la integración de la voluntad colectiva del todo federal.

Jerarquía y competencia, niveles de gobierno y relaciones intergubernamentales, presentan un nuevo escenario jurídico y político que vuelve necesario la articulación de políticas públicas para el combate a la pobreza, no se trata de una responsabilidad sólo federal, es, sin duda, una materia de urgente corresponsabilidad y concurrencia.

La distribución de ámbitos competenciales se ve impactada al preguntarnos: ¿A quién corresponde salvaguardar los derechos humanos?, ¿Es posible encargar a un solo nivel de gobierno su cuidado? Pensamos que es una competencia de todos los órdenes de gobierno y que el combate a la pobreza y a la marginación atañe, igualmente, a todos los niveles de gobierno.

Sin embargo reconocemos que un sistema general de protección de los derechos humanos y el combate a la pobreza en México, presenta complejos problemas relacionados con las dificultades para ordenar y coordinar el funcionamiento de los órganos encargados de su atención y para establecer los mecanismos adecuados para su efectiva tutela, a pesar de esas dificultades la

⁴⁵⁹ *Idem*, página 286.

⁴⁶⁰ Guillén López, Tonatiuh. “*Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*”. IFE, 1999, página 37.

importancia de un sistema de cobertura general de derechos humanos parece demandar una urgente acción.

Como es sabido, la Constitución Federal ocupa la cúspide de la jerarquía normativa de nuestro país, de ella debieran desprenderse los ámbitos de competencia de los distintos niveles de gobierno para el efectivo combate a la pobreza, de ahí que sea relevante preguntarnos sobre las consecuencias que incorporación del Sistema Internacional de Derechos Humanos tendrá frente a una organización competencial que fuera concebida con anterioridad a la vigencia de ese sistema y que sólo desarrolló el encuadramiento de las llamadas garantías individuales y que ahora tendrá que desarrollar uno nuevo a la luz de la Reforma en materia de derechos humanos y sus garantías dando lugar a un verdadero sistema moderno de protección de derechos fundamentales en el sentido amplio que el orden internacional propone y demanda.

En la práctica, es decir, atendiendo a la dinámica jurídica, la distinción entre ser parámetro de interpretación pero no parámetro de validez puede resultar inteligible teóricamente pero de muy difícil aplicación. Parecería lógico apuntar hacia el establecimiento de una conexión ahora indispensable entre nuestro propio sistema de derechos humanos y sus garantías con el sistema de derechos fundamentales y libertades en lo general establecidos por la Declaraciones Universal y Americana de los Derechos Humanos, de un lado, y con los convenios y tratados internacionales sobre las mismas materias en los que sea parte México, de otro.

Recordemos que el artículo 25 Constitucional está comprendido en el Capítulo I denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, en el Título Primero de la Norma Fundamental, lo que supone que los derechos contemplados en dicho numeral están normativamente considerados como irrenunciables e inalienables.

El artículo 25 no establece una limitación a un poder del Estado o alguno de sus poderes, sino una obligación de actuar para propiciar las condiciones que permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

La posición personal subjetiva en que se encuentra el individuo titular de los derechos contemplados en el Artículo 25 Constitucional lo ubican como beneficiario del deber jurídico del Estado que debe garantizar las condiciones que permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad del individuo.

Ahora bien, si no se da rango constitucional a los derechos y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución o en los tratados suscritos por México, debemos, sin embargo, obligarnos a interpretar los correspondientes preceptos de ella de acuerdo con el contenido de dicha Declaración, tratados o convenios por lo que hace a la protección de la dignidad humana y las libertades, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el Capítulo I del Título Primero de nuestra Constitución denominado de los Derechos Humanos y sus Garantías, así cuando el legislador o cualquier otro poder público adopte decisiones en relación con una de las garantías individuales o las libertades que la Constitución reconoce, que puedan limitar o reducir su contenido, el precepto constitucional directamente infringido será el que enuncia ese derecho o libertad pero podrá acudir a la interpretación de la Declaración, tratados y convenios internacionales de la materia para hacer valer su real alcance.

En este mismo sentido podría acudir a la interpretación que sobre ese derecho fundamental hubiere hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos como doctrina y criterio válidos

a ser tomados en cuenta en la interpretación hecha por los órganos jurisdiccionales internos. Estableciendo con ello un verdadero criterio interpretativo de cuño internacional.

Por otro lado también conviene recordar el sentido que da Pogge⁴⁶¹ a los deberes negativos y positivos. Entiende que los primeros, los negativos, son los deberes que se denominan así porque deben garantizar que la propia conducta impuesta no dañe o perjudique indebidamente a los demás, y que por los segundos, los deberes positivos, entendamos al resto de deberes, es decir, los que deben beneficiar a las personas o protegerlas de otro tipo de daños.

Esa protección debida proviene de la juridificación de los derechos humanos por la vía de su incorporación al texto constitucional, aunque, como ya he explicado, en mi opinión los derechos humanos lo son independientemente de su comprensión en el texto constitucional o en algún tratado ratificado, pienso que una interpretación amplia y extensiva debe llevarnos a considerar derecho humano a todo aquel previsto en el Sistema Internacional, independientemente de que se haya o no, o este en vías de, ratificado el instrumento internacional correspondiente.

La consecuencia de dicha juridificación lleva a considerar que el destinatario de dichas normas es el Estado, con todas las entidades que lo conforman, frente a él se constituyen dichos deberes de respeto y éste, derivado de ello, no sólo tiene la obligación negativa de no atentar contra los derechos fundamentales y/o contra la dignidad de las personas, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectiva vigencia de los derechos y sus consecuencias, incluidas las materiales, al haber asumido una opción axiológica determinada, con ello deberá posibilitar el que todos puedan disfrutar

⁴⁶¹ Pogge, Thomas. . *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, *op. cit.*, página 169.

de una vida digna y, en su caso, que los menos favorecidos puedan verse beneficiados por el derecho al mínimo vital.

Los derechos fundamentales como patrimonio de las personas que integran la comunidad, individual y colectivamente consideradas, son elementos del ordenamiento jurídico, se integran en un sistema jurídico concreto, esto es, normas jurídicas objetivas que forman parte de un sistema axiológico que aspira a obtener plena validez, como decisión jurídico-constitucional, irradiando todos los sectores del derecho⁴⁶².

Como podemos deducir de lo antes visto, los derechos fundamentales de las personas son exigibles en razón de la dignidad que ellas poseen, pero también dicha dignidad actúa como un límite frente a la acción del Estado. Esto me lleva a pensar que la organización política debe procurar que los integrantes de la comunidad gocen de la mayor dignidad posible, incluida las mejores condiciones de vida digna y que las instituciones públicas deben hacer todo lo que este a su alcance para evitar que dicha dignidad sea menoscabada. Desde luego presenta grandes complejidades la situación de que hasta que punto de debe alcanzar la noción de vida digna o el derecho al mínimo vital, si las condiciones de marginación y exclusión no permiten vivir de un modo conforme a la propia dignidad humana.

La privación extrema que padecen tantas personas seguramente manifiesta algún grado de injusticia como ya hemos visto, esa injusticia debe intentar paliarse, debe combatirse de forma preferente, así se establece en el orden mínimo que proponen los instrumentos internacionales cuya interpretación plena debemos hacer valer en nuestro país. En la medida que los pobres estén más

⁴⁶² Al respecto puede verse lo expuesto en Alegre Martínez, Miguel Ángel. *“La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español”*, *op. cit.*, página 77.

pobres que con un orden económico alternativo, el orden económico existente debe ser calificado de injusto y debe promoverse su cambio.

No cabe duda, en mi opinión, que se atenta contra la dignidad de las personas cuando éstas se ven obligadas a unas condiciones de vida que repugnan su propia condición humana, en los términos que he venido desarrollando, y la consecuencia de ello es que el ordenamiento jurídico debe realizar lo que es adecuado para que la actuación de los órganos públicos y la dirección política que se les atribuye como consecuencia, para que las personas logren en su vida su plena dignidad y puedan desarrollar libremente su personalidad.

En términos de Varela Díaz⁴⁶³:

“Dicho de modo esquemático, la vinculación de la Constitución (y por tanto al postulado fundamental de la dignidad como valor principio y norma) de los poderes públicos se resume en la exigencia de que éstos acomoden su actividad a disposiciones constitucionales no sólo de procedimiento, sino, asimismo, de carácter sustantivo o material”.

La importancia de repensar cómo corresponde al Estado hacer frente a una interpretación con enfoque de derechos humanos en el artículo 25 de nuestro Ordenamiento Superior, atendiendo a la incorporación plena en nuestro derecho interno del Sistema Internacional de la materia, me lleva a recordar que el Estado como actor en el sistema jurídico nacional, es condición previa al mismo, y a partir de ello se convierte en garante del control efectivo del territorio, de la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y del respeto irrestricto de los derechos humanos de los mismos. Para favorecer el cumplimiento de esas ambiciosas metas el Estado no sólo cuenta con un marco jurídico apropiado sino también con la

⁴⁶³ Citado por Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*”, *op. cit.*, página 107. Véase la Nota 141.

capacidad de emitir políticas públicas que den forma y permitan la ejecución de las decisiones políticas que surgen de las interrelaciones entre personas, instituciones, organizaciones, etc. Que se dibujan en las relaciones entre lo público y lo privado, lo que supone poner la capacidad de gobierno combinando sus propios recursos con los de otros actores institucionales y sociales. Esta situación de interrelaciones entre actores de los ámbitos público, social y privado, permite pensar en nuevos escenarios para articular las acciones de combate efectivo a la pobreza. Como establecen Stephen Bell y Andrew Hindmoor⁴⁶⁴:

“Un Estado capaz necesita poder alcanzar sus fines trabajando con actores privados e incentivándoles, al tiempo que retiene la autoridad necesaria para evitar deslizarse hacia relaciones de clientelismo, captación, cazador de rentas, corrupción y otras manifestaciones del fallo del gobierno”.

Pasaré ahora a revisar un esquema que hace viable la vida digna y que ha empezado a tomar sede constitucional en otros sistemas y sobre el cual la interpretación de nuestra Suprema Corte de Justicia igualmente ya se ha pronunciado, sentando las bases para establecer condiciones mínimas que podrían conformar las características materiales del derecho a la vida digna que se desprende y contempla nuestro ordenamiento superior.

1.7. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA DIGNIDAD HUMANA.

En diversos sistemas legales y jurisdiccionales se ha discutido cuáles serían las limitaciones legales de un derecho en garantía de la

⁴⁶⁴ Citados por Turégano Mansilla, Isabel. “*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*”, *op. cit.*, página 140.

dignidad de las personas, o dicho de otro modo cómo entender la protección legal a un nivel económico mínimo y universal que posibilite a las personas tener un nivel de vida digno que les permita satisfacer sus más elementales necesidades, entre otras figuras nos encontramos frente al llamado mínimo existencial o mínimo vital.

Particularmente nos vamos a referir a continuación a cómo se ha planteado la discusión en cuanto a medidas que pueden tomarse, desde el orden constitucional, para paliar los efectos de la pobreza.

Antes de entrar en aspectos concretos de cómo entienden los estados modernos el derecho al mínimo vital, conviene recordar que en la doctrina se reconoce que con la aparición del neoliberalismo y la globalización, el Estado Social entró en crisis desde el supuesto de que sin importantes cambios difícilmente permanecerían el capitalismo, como el modo de producción y la democracia representativa, como la forma de organización política. Esta crisis, ha sostenido Sotelo⁴⁶⁵, se manifiesta claramente si consideramos el conflicto entre una igualdad abstracta, es decir formal y jurídica, y el mantenimiento de desigualdades reales.

Pero lejos de aceptar la desigualdad como una consecuencia necesaria del progreso social, como el liberalismo ha hecho hasta el día de hoy, las consecuencias que conlleva una desigualdad creciente es que “toda la problemática del Estado Social está vinculada a corregir la desigualdad”⁴⁶⁶. Sotelo analiza como la propiedad es constitutiva de nuestra libertad y, por tanto, a nadie debe faltar lo que

⁴⁶⁵ Sotelo, Ignacio. *“El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive”*. Editorial Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero, Colección Estructuras y Procesos, Serie Ciencias Sociales, Madrid, España, 2010, páginas 9 a 23.

⁴⁶⁶ *Idem*, página 48. El autor señala más adelante, página 71, que “El Estado social nace para limitar, o al menos compensar, una desigualdad social creciente, ya que su incremento desmesurado pone en peligro el orden social establecido. La función específica del Estado social consiste en hacer tolerable la desigualdad social”.

se considere imprescindible para subsistir, siendo la pregunta clave ¿cuánto se debe poseer como mínimo para ser persona libre?⁴⁶⁷

Domènech⁴⁶⁸ recuerda que el primero que habló de derecho a la existencia fue Robespierre, en un célebre discurso efectuado en 1794, expresando la idea de que la sociedad debe garantizar a todos sus miembros, como primer derecho, el de existir material y socialmente. Asimismo, que Thomas Paine habló, poco después, en un escrito afamado, *Agrarian Justice* realizado en 1796, de la necesidad y la justicia de crear un fondo nacional mediante impuestos a la propiedad privada de las tierras, a fin de introducir una pensión vitalicia para toda persona viva, señalando requisitos y características para recibir tal beneficio (ser mayor de cincuenta años y recibir diez libras esterlinas anuales). Con estas posturas, en su opinión, la introducción de una pensión vitalicia universal se justifica como medida de justicia conmutativa severamente correctora del ingente proceso de desposesión masiva que había sido la introducción de la propiedad privada agraria, detentada en régimen de monopolio por una minoría.

⁴⁶⁷ *Idem*, páginas 77 y 78.

⁴⁶⁸ Domènech, Antoni. Prólogo a la obra de Raventós, Daniel. *Las condiciones materiales de la libertad*. Ediciones de Intervención Cultural / El Viejo Topo, España, 2007, página 9. Más adelante en la página 74 de esta obra se cita el texto de los discursos pronunciados por Robespierre con respecto a nuestro tema, así se señala: “Una sociedad que no garantice la existencia material ciudadana no es justa y, por ello mismo, no merece continuar. En el discurso del 24-4-1793 Robespierre declara que “La sociedad está obligada a procurar la subsistencia de todos sus miembros”, y añade, “Las ayudas necesarias para la indigencia son una deuda del rico hacia el pobre. Incumbe a la ley determinar la manera como esa deuda debe saldarse”. Por que la sociedad y, a veces ya más directamente, los gobiernos son los responsables del hambre, de la pobreza, de la miseria: “La miseria de los ciudadanos no es otra cosa que el crimen de los gobiernos”. En otro discurso menciona: “Cuál es el primer fin de la sociedad? Mantener los derechos imprescriptibles del hombre. ¿Cuál es el primero de esos derechos? El de existir; La primera ley social es, pues, la que asegura a todos los miembros de la sociedad los medios de existir, todas las demás se subordinan a ésta; la propiedad no ha sido instituida, ni ha sido garantizada, sino para cimentar aquella ley; es por lo pronto para vivir que se tienen propiedades. Y no es verdad que la propiedad pueda jamás estar en oposición con la subsistencia de los hombres”.

Quienes han impulsado la idea de revertir la desigualdad material sostienen que la pobreza no es sólo privación y carencia material o diferencia de rentas, es, también, dependencia del arbitrio o de la codicia de otros, quiebra de la autoestima, aislamiento y compartimentación social de quien la padece. Para ellos, quien cada vez tiene menos garantizada su existencia material ve crecientemente menguada su libertad; y, la creciente mengua de su libertad redundando en el crecimiento de la desigualdad material en forma de precarización y desempleo sin cobertura alguna⁴⁶⁹.

Ya he comentado la idea de que una persona no es libre si no tiene la existencia material garantizada, en este sentido Raventós⁴⁷⁰ señala que: acabar con la pobreza, garantizando la existencia material a toda la ciudadanía, es una condición necesaria para el ejercicio de la libertad: Acabar con la pobreza es indispensable para hacer a las personas iguales; iguales, menciona, más precisamente en tanto que recíprocamente libres, lo que no significa otra cosa que el reconocimiento mutuo de la libertad que posibilita el disponer de la existencia material.

De otra parte, afirma Raventós⁴⁷¹, la tradición republicana defiende que cuando la ciudadanía tiene garantizada por la república una base material para su existencia social autónoma, puede desarrollar una capacidad para autogobernarse en su vida privada. Ser libre, añade el autor, significa no depender de otro particular para vivir, no ser arbitrariamente interferible por este otro particular; quien depende de otro para vivir, no es libre; quien no tiene asegurado el derecho a la existencia por carecer de propiedad, no es sujeto de

⁴⁶⁹ Al respecto puede verse Raventós, Daniel. *“Las condiciones materiales de la libertad”*. Ediciones de Intervención Cultural / El Viejo Topo, España, 2007, página 34.

⁴⁷⁰ *Idem*, página 125.

⁴⁷¹ *Idem*, páginas 79 a 82

derecho propio, vive a merced de otros y no es capaz de cultivar ni de ejecutar las virtudes ciudadanas.

Vemos entonces como desde la libertad o desde el republicanismo, ambas visiones contempladas en nuestro ordenamiento superior, la idea de garantizar las condiciones de existencia material de la ciudadanía resulta a todas luces de carácter fundamental.

Surge también la necesidad de apreciar las funciones comúnmente comprendidas dentro de lo que conocemos como Estado de Bienestar, que en opinión de Goodin⁴⁷² incorpora seis aspectos: la promoción de la autonomía, la igualdad social, la integración social, la estabilidad social, la eficacia económica y la prevención de la pobreza.

El Estado de Bienestar se define por la existencia de derechos sociales universales, vinculados a la condición de ciudadanía (hombres y mujeres que viven en un entorno geográfico concreto y cuyo sistema democrático les reconoce como ciudadanos con derechos civiles, políticos y sociales). Martín Giner⁴⁷³ enumera las características en común que aceptaban los estados de Europa que se adhirieron al modelo de Estado de Bienestar siendo las siguientes:

1. Intervención del Estado en la economía para garantizar un alto nivel de empleo.
2. Dotación de una serie de servicios sociales públicos para atender las necesidades sociales básicas de los ciudadanos.

⁴⁷² Citado por Raventós, Daniel. *“Las condiciones materiales de la libertad”*, *op. cit.*, página 107.

⁴⁷³ Martín Giner, África. *“La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”*. Cuadernos de Trabajo Social, Volumen 20 (2007), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2007, páginas 298 a 299.

3. Responsabilidad del Estado en el mantenimiento de un nivel de vida mínimo de los ciudadanos, como derecho social.

Este modelo se vio fuertemente erosionado con la aparición de la exclusión social derivada de las crisis económicas recurrentes, del desempleo masivo por el declive industrial, la precariedad laboral, los ingresos irregulares y el aumento de la pobreza tradicional o crónica, lo que ha impulsado a las sociedades hacia la desigualdad generalizada y a la fractura social, con características, en el mundo globalizado, de predominio del capital financiero especulativo, mercantilización de las relaciones personales y presión de los intereses de las grandes empresas transnacionales sobre los gobiernos para la obtención de condiciones favorables e idóneas para su desarrollo, por lo que las condiciones fiscales y laborales se instituyen en beneficio de las empresas y no de los ciudadanos⁴⁷⁴.

La eficacia del modelo del Estado de Bienestar ha sido puesta en duda recurrentemente sobre todo a partir de la crisis mundial de mediados de los años 70, en que a las reestructuraciones industriales y a la intervención del estado en la economía siguieron las corrientes privatizadoras y a dar preferencia a las inversiones en productividad con el objeto de economizar en mano de obra, la competitividad y la intensificación de los progresos tecnológicos, junto al debilitamiento de la creación de empleo, dieron lugar al fenómeno del desempleo masivo que persiste hasta hoy en día y cuando no se da del todo éste fenómeno lo que encontramos es la precariedad del mercado de trabajo.

⁴⁷⁴ Al respecto puede verse lo señalado por Iglesias, Busqueta y Sáez Bayona en Martín Giner, África, *“La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”*, op. cit., página 299.

Para Antón⁴⁷⁵, llegamos al presente con una acentuación de los problemas sociales: dualización de la sociedad; ampliación de la vulnerabilidad social del sector de población media-bajo; nuevas dinámicas derivadas de la inmigración, de su integración y convivencia y el diálogo intercultural; cronificación de un volumen importante de pobreza y del riesgo de exclusión social, con nuevas características y sujetos.

Por su parte Olmeda Freire⁴⁷⁶ señala que precisamente con la finalidad de superar los desajustes subrayados, han aparecido en los últimos años interesantes propuestas que defienden, en unos casos, una reforma radical de los sistemas de protección social, las que suelen llamarse neoliberales, como el Impuesto Negativo sobre la Renta y, los llamados de izquierda, como la Asignación Universal. Establece que a pesar de sus diferencias contienen elementos comunes como la defensa de una simplificación radical del sistema de prestaciones sociales y su reducción a una prestación única y básica financiada a través de impuestos. Para la autora la Renta Mínima Garantizada a diferencia de las dos mencionadas, parte de una premisa fundamental: la existencia de una provisión de servicios básicos por parte del Estado y de la necesidad de que se estructure un sistema de ingresos mínimos. Recuerda que la Renta Mínima Garantizada, más conocida como Salario Social, ha tenido su traducción normativa desde hace décadas, como en 1933 en Dinamarca, y como la OIT sitúa la garantía de un ingreso mínimo para todos los ciudadanos como el gran objetivo de la política de seguridad social a alcanzar antes del año 2000.

⁴⁷⁵ Citado por Martín Giner, África, *“La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”*, *op. cit.*, página 299.

⁴⁷⁶ Olmeda Freire, Gladys B. *“La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo”*. Visible en www.ces.qua.es/pdf/trabajos/articulos/revista-07/art.3-rev7-pdf. Recuperado el 13 de junio de 2011, páginas 2 y 3.

El salario social es caracterizado por la autora⁴⁷⁷ como una prestación subsidiaria, diferencial y complementaria respecto de las restantes prestaciones sociales. Siendo sus destinatarios esencialmente jóvenes que no han accedido aún a su primer empleo, trabajadores adultos en situación de paro de larga duración, familias monoparentales, los grupos de marginación tradicional, etc. Siendo sus características fundamentales:

- a) Ser un programa complementario a la protección de la Seguridad Social en el que se aplica el principio de subsidiariedad ya la concesión de la prestación sólo se producirá una vez aplicados todos los posibles derechos previstos en el sistema de seguridad social.
- b) Las prestaciones reconocidas como un derecho requieren una demostración de necesidad, una comprobación de medios y el sometimiento a condiciones específicas (como buscar empleo, realizar trabajos de utilidad social o participar en actividades formativas).
- c) Se trata de prestaciones universales a toda la población en las edades establecidas.
- d) Suelen otorgarse en forma limitada en el tiempo, generalmente mientras persisten las condiciones que las motivaron.
- e) Son prestaciones de asistencia social (como en el caso de Dinamarca, Alemania, Irlanda o España) o integradas dentro de los sistemas de Seguridad Social (como en Bélgica, Francia, Luxemburgo, Gran Bretaña y los Países Bajos).

⁴⁷⁷ *Idem*, página 3.

Cabe recordar que en Europa ya había antecedentes de algunas propuestas diseñadas como políticas contra el paro y la pobreza. Así, desde 1977, en el Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social elaborado por la Universidad de Lovaina (Bélgica), ya se establecía (artículo 139) una renta garantizada a los ciudadanos que no dispusieran de una renta mínima, es decir, de los medios para subvenir los gastos elementales de una existencia digna y humana.

En el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 16 de septiembre de 1986, sobre Problemas de la Seguridad Social, se recoge nuevamente la idea de un ingreso mínimo social para combatir la pobreza al que todo ciudadano tiene derecho con independencia de cuál sea la causa por la que carezca de recursos.

Posteriormente, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución, el 16 de septiembre de 1988, en la que pide a la Comisión Europea “estimule la instauración en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de los ciudadanos más pobres en la sociedad”.

Luego, en julio de 1989, el Comité Económico y Social de la Comunidad Europea señaló que para superar la pobreza se requiere del pleno ejercicio del derecho a la educación y a la formación, del derecho a la comunicación e información y del derecho a la garantía de una renta mínima en una perspectiva de reinserción social y profesional, a fin de evitar que el beneficiario se instale en una situación de asistencia. Con ello el Comité Económico y Social establece que la renta mínima no es una cuestión de asistencia, sino de derecho. A tal efecto hace mención, para justificar su afirmación, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y al

énfasis que en ella se pone a la dignidad del ser humano. Señala que la renta mínima debe significar una cantidad económica suficiente que permita subsistir, sin desmotivar a prestar una actividad laboral⁴⁷⁸.

En un Estado Democrático, independientemente del grado de desarrollo económico o de bienestar social alcanzado, se debe estar en condiciones, por mínimas que estas sean, de garantizar a todos los ciudadanos los recursos necesarios para vivir una vida digna y para ejercer con plenitud su dignidad humana, independientemente de su propia capacidad y de recursos personales o familiares, ello nos conduciría no sólo a la igualdad abstracta, es decir formal y jurídica, con el mínimo de desigualdades reales o materiales. En muchos sentidos esta obligación tiene un vínculo indisoluble con la relación que se establece entre el derecho a tener acceso a un renta mínima garantizada por el Estado y el derecho al trabajo. Cada ciudadano debe tener derecho a un nivel de vida digno, pero al mismo tiempo tiene la obligación de brindar a la sociedad el trabajo útil que se pueda requerir que se traduciría en el derecho a ganarse la vida o el derecho a no depender de la buena voluntad del estado o de sus subsidios.

Desde luego se trata, como señalan Rojo y García-Nieto⁴⁷⁹, de que:

“La garantía de un ingreso suficiente para aquellos que margina la sociedad no debe ser ni el objetivo final ni el punto de partida político. El punto de partida debe ser la disminución del volumen de trabajo económicamente necesario; el objetivo debe ser eliminar tanto la pobreza y el paro involuntario como la falta de tiempo, la carrera por el rendimiento, la obligación de

⁴⁷⁸ La relación de estos antecedentes y otros más pueden verse en Rojo Torrecilla, Eduardo y García-Nieto, Juan N. “*Renta Mínima Garantizada y Salario Ciudadano*”, documento visible en www.fespinal.com/espinal/lilib/es30.pdf, recuperado el 13 de junio de 2011.

⁴⁷⁹ Rojo Torrecilla, Eduardo y García-Nieto, Juan N. “*Renta Mínima Garantizada y Salario Ciudadano*”, *op. cit.*, página 29.

trabajar a tiempo completo mientras dure la vida activa. No se trata, pues, de garantizar un subsidio, (salvo a título transitorio), a aquellos que se encuentran excluidos del proceso de producción, sino de suprimir las condiciones que han provocado su exclusión”.

El garantizar la existencia material de toda persona se presenta como uno de los más grandes retos del Estado moderno. Diferentes ideas se han ocupado de los cómo a la hora hacer frente a esa grave responsabilidad. En este trabajo he decidido ocuparme de tres de esas formas de atender la precariedad material que, en mi opinión, enriquecen las perspectivas tanto de quienes ven mermada su libertad al vivir en condiciones de pobreza como de operadores jurídicos y formuladores de políticas públicas, ellas son: la renta de inserción, la renta básica y el Derecho al Mínimo Vital. Formas propuestas como mecanismos específicos de lucha contra la pobreza, sin que esa significación o afirmación quiera limitar o excluir sus virtudes, comprensión o efectos e incluso defectos de esos mecanismos.

1.7.1. La renta de inserción

Una estrategia para luchar contra la pobreza y la exclusión muy extendida en los países europeos continentales, ha consistido en introducir prestaciones focalizadas, esto es, dirigidas únicamente hacia aquellos segmentos o grupos de población que muestran necesidades muy concretas tanto en cuestiones materiales como con referencia a períodos específicos.

El principal programa focalizado emprendido en los países del continente europeo es la denominada renta mínima de inserción, que consiste en una prestación monetaria únicamente entregable a

aquellos hogares que demuestran no alcanzar un determinado umbral de renta, y que opera conjuntamente con la elaboración de un plan de inserción social que incluye medidas de carácter formativo, laboral y de sanidad, y a cuyo seguimiento se condiciona la percepción de la prestación por parte de los beneficiarios. En algunos países anglosajones se denominan programas de *workfare* y *welfare to work*.

La exclusión social, nueva forma de denominar la pobreza con un significado más amplio, hace aparecer, en opinión de Barriga⁴⁸⁰, medidas políticas destinadas a subsanar el problema en las naciones europeas, así nacen los llamados planes de lucha contra la exclusión social, los cuales se desarrollan en cada país miembro de la Unión Europea, siguiendo directrices de la propia Unión y recibiendo apoyo económico para su implementación. Estos planes centran su interés de un lado, en la inclusión social a través de programas de inserción sociolaboral, y de otro lado, promoviendo la implantación de un sistema de protección que establezca la garantía de derecho a una renta mínima de inserción, para cuando existan situaciones de carencia de ingresos y de imposibilidad de acceder al mercado laboral.

Algunos ejemplos de la adopción de este tipo de políticas de establecimiento de la denominada renta mínima de inserción los encontramos en la Comunidad de Madrid, en Francia y en Brasil, pasaré a reseñar brevemente sus características.

1.7.1.1. La renta de inserción en la Comunidad de Madrid

⁴⁸⁰ Citado por Martín Giner, África, “*La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres*”, *op. cit.*, página 300.

En esta Comunidad española se partió del Programa Ingreso Madrileño de Integración, diseñado, inicialmente, con el propósito de ser una renta mínima de inserción, siguiendo a las experiencias francesa y vasca. Una renta mínima de inserción supone, en este caso, la garantía del derecho de toda persona cuyos ingresos (considerados en el conjunto de una unidad económica) sea inferiores a un baremo, a percibir una prestación económica que eleve sus ingresos a un nivel garantizado. La percepción de tal prestación da derecho a recibir además una serie de apoyos para la incorporación laboral y social. Además está sometida a una serie de obligaciones (no rechazar ofertas de empleo, acordar con la administración mediadas de apoyo, etc.). Sin embargo, la existencia de una limitación presupuestaria (ya implícita en su regulación por Decreto), y sobre todo la reforma de su regulación en 1992, hicieron que, desde casi sus inicios, el Ingreso Madrileño de Integración se reorientara hacia su concepción como programa de inserción con prestación periódica. En cuanto tal, no ha pretendido garantizar el derecho a una renta mínima, sino la oferta de acciones y apoyos para la inserción de un sector de la población delimitado de forma discrecional por la administración, al que se ofrece, además una prestación económica periódica. En la Comunidad de Madrid se instauró la Renta Mínima de Inserción en el año 2002, habiendo sido aprobada por la Ley 15/2001, de 27 de diciembre de dicho año⁴⁸¹.

Cabe mencionar que las disposiciones de 1992, tiene su origen en el programa de ingresos mínimos que se desarrollara en la Comunidad Autónoma Vasca en donde, por Decreto 39/1989 de 28 de febrero de ese año, el Gobierno Vasco, desarrollando la Orden de 6 de marzo del mismo año, reguló la concesión del llamado Ingreso

⁴⁸¹ Al respecto puede verse Martín Giner, África. *“La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”*, *op. cit.*, páginas 300 y 301.

Mínimo Familiar, medida que se inserta en el conocido como el Plan Integral contra la Pobreza en Euskadi. En el artículo 1 se define el ingreso como: una ayuda de carácter económico de naturaleza subvencional a fondo perdido, subsidiaria y, en su caso, complementaria de las prestaciones previstas en la legislación vigente destinada a aquellas unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida y con el fin último de posibilitar la salida de situaciones de marginación en la que se encuentran. A la Comunidad Vasca le siguieron Navarra, Cataluña, Galicia, etc., hasta que en 1995 Baleares se suma todas las demás, por lo que puede afirmarse que la Renta Mínima Garantizada ha adquirido carta de naturaleza en los territorios autonómicos españoles. Por ejemplo en la Comunidad Valenciana existen desde 1990 las llamadas Prestaciones Económicas Regladas definidas como subvenciones de contenido económico y carácter temporal, dirigidas a personas físicas o unidades de convivencia que carecen de medios suficientes de subsistencia, y cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y cargas familiares de la persona beneficiaria⁴⁸².

Volviendo a la Ley madrileña de 2001, en dicho ordenamiento se establece que la finalidad de la Renta Mínima de Inserción es ser una prestación que tiene por finalidad satisfacer las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil, sin que su establecimiento suponga sustitución, extinción, o modificación alguna en los deberes que tienen las personas obligadas civilmente a la prestación de alimentos. Por su parte el referido artículo 142 del Código Civil español dispone que se entiende por alimentos todo lo

⁴⁸² Al respecto puede verse Olmeda Freire, Gladys B. *“La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo”*, op. cit., página 4.

que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica, estableciendo igualmente que los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable, entre los alimentos se incluirán los gastos de embarazo y parto, en cuanto no están cubiertos de otro modo. Esta prestación se otorga con carácter alimenticio en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia, es intransferible y no puede ofrecerse en garantía de obligaciones, ser objeto de cesión, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites que, en su caso, pueda contener la legislación civil.

Como se puede deducir de los textos referidos la necesidades que debe satisfacer la renta mínima de inserción de la Comunidad madrileña son sustento, habitación, vestido, asistencia médica, educación e instrucción y gastos de embarazo y parto.

La propia Ley en su numeral 4 establece el carácter subsidiario y solidario de la Renta Mínima de Inserción, siendo subsidiario de la pensión que puedan corresponder al titular de la prestación, ya que sólo cuando fuera denegada la misma podrá concederse. Mientras que es complementaria hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario de la misma respecto de los recursos de que disponga y de las prestaciones económicas a que pueda tener derecho.

Pueden ser beneficiarias las personas empadronadas y con residencia mayor a un año en la Comunidad, que sean mayores de 25 años y menores de 65, o que siendo menor o mayor a esas edades teniendo menores o discapacitados a su cargo. También se hace extensiva a los que tengan una edad comprendida entre los 18 y 28 años, que habiendo estado tutelados por la Comunidad de Madrid antes de alcanzar la mayoría de edad, se encuentren en situación de orfandad absoluta, grave exclusión social o participando en un

programa de inclusión social. A los mayores de 65 años que no sean titulares de pensión u otra prestación también se les otorga el beneficio. Deberán constituir una unidad de convivencia independiente, carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades de la vida y, en su caso, haber solicitado las pensiones que pudieran corresponderle. Excepcionalmente se reconoce que pueden resultar beneficiada las personas colocadas en situación de extrema necesidad aun cuando no reúnan los requisitos señalados.

La Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid consta de una prestación mensual básica y un complemento mensual variable fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. A estos posibles ingresos se les podrá deducir los ingresos mensuales de cualquier miembro de la unidad de convivencia. Esos ingresos están limitados por Ley al salario mínimo interprofesional mensual vigente. Este derecho se prolonga en tanto el titular reúna los requisitos establecidos.

La Ley establece los requisitos que deberán cumplir los beneficiarios entre los se encuentra: destinar la prestación a los fines establecidos en el artículo 142 ya mencionado, solicitar la baja cuando no se cumplan los requisitos, proporcionar información veraz sobre sus circunstancias, participar en el programa individual de inserción, escolarizar a los menores a su cargo y reintegrar lo indebidamente percibido.

Martín Giner⁴⁸³ se plantea la problemática de la dependencia generada por las ayudas económicas de este tipo de programa, y por lo que denomina la culpabilización del excluido, así como de si se cambiaría la situación de exclusión de los beneficiarios si se les retira

⁴⁸³ Martín Giner, África. *“La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres”*, *op. cit.*, páginas 305 y 306.

la prestación económica. Se responde señalando que la cronicidad y dependencia pueden ser también un resultado de la falta de oportunidades educativas y de empleo producto en muchos casos de la propia globalización, entendiendo que las causas de la exclusión social son diversas y que trascienden al plano individual aunque no lo excluyen y que muchas veces tienen su origen en el plano estructural.

En el caso madrileño a que me he referido, como es el caso de todas las Comunidades Autónomas españolas, la viabilidad de la regulación sobre ingresos mínimos, hay que buscarla, en primera instancia, en el artículo 148.1.20 de la Constitución española que establece que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias (entre otras materias) en materia de Asistencia Social”, así en los distintos Estatutos de Autonomía bajo el rubro de Asistencia Social, Asistencia Social y Servicios Sociales, Asistencia y Servicios Sociales, y aún Bienestar y Servicios Sociales, las Comunidades han encontrado el fundamento constitucional para el establecimiento de sus respectivas rentas mínimas ciudadanas⁴⁸⁴.

Tampoco puede olvidarse el carácter mixto, contributivo y asistencial, del modelo de Seguridad Social contemplado en el artículo 41 de la Constitución española que señala:

“Artículo 41.- Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

Como puede observarse uno es el régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos y otro el régimen de asistencia

⁴⁸⁴ Al respecto puede verse Olmeda Freire, Gladys B. *“La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo”*, op. cit., página 5 y 6.

social y prestaciones libres establecidos constitucionalmente. Las disposiciones autonómicas que desarrollan rentas mínimas de inserción, en mi opinión, se inscriben en el segundo de los supuestos referidos. En este mismo sentido la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, después de referirse al derecho a la seguridad social (parte II, artículo 12), lo hace al derecho a la asistencia social (parte II, artículo 13) configurándola con una técnica diferente, de carácter público dirigida a la protección de “toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de Seguridad Social...”⁴⁸⁵.

Dos sentencias del Tribunal Constitucional⁴⁸⁶ español apuntan en la misma dirección a señalar que:

- a) Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre: “lo que debe entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abraza una técnica de protección fuera del sistema de Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Uno de esos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos u organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean”.
- b) Sentencia 76/1986, de 9 de junio: “esta Asistencia Social aparece como un mecanismo para grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (la Seguridad Social) y que opera con técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual –con

⁴⁸⁵ *Idem*, página 7.

⁴⁸⁶ *Idem*, página 8.

independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social puede ir en la misma dirección- es característica de la Asistencia Social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.

1.7.1.2. La renta de inserción en Francia

La regulación y el tratamiento jurídico que a la Renta Mínima General se le ha dado en España, en donde está regulada en todas las Comunidades Autónomas, tiene su origen y han seguido el modelo francés desarrollado en la Ley de la Renta Mínima de Inserción vigente en Francia desde el 1 de diciembre de 1988. Esta Ley incorpora por primera vez y de forma expresa el llamado dispositivo de inserción, estableciéndose una estrecha vinculación legal entre prestación y contraprestación; articulándose esta última a través de lo que se conoce como contratos de inserción, estipulados entre el beneficiario y la Administración Pública; todo ello con el objeto de promover acciones de desarrollo y búsqueda de la autonomía social, de formación y perfeccionamiento de la cualificación profesional, actividades de interés general, o bien, de inserción en el medio profesional⁴⁸⁷.

La Ley consagra por primera vez el conocido como *Revenu minimum d'insertion*. El derecho se formula en su artículo primero que establece:

“Artículo 1.- Toda persona que, en razón de edad, de su estado físico o mental, de la situación de la economía y del empleo, se halle en incapacidad para trabajar, tiene derecho a obtener de la colectividad los medios necesarios para atender las

⁴⁸⁷ *Idem*, página 4.

necesidades básicas de existencia. La inserción social y profesional de las personas con carencias constituye un imperativo nacional. La Ley quiere ser un dispositivo global de lucha contra la pobreza, que tienda a suprimir toda forma de exclusión, especialmente en materia de educación, empleo, salud y vivienda”.

A la Ley le siguieron cinco Decretos firmados por, el entonces, Primer Ministro Michel Rocard. El primero de ellos aborda la cuestión de la determinación y asignación de la renta mínima de inserción, al tiempo que introduce modificaciones al Código de Seguridad Social; el segundo establece el importe de la renta; el tercero introduce modificaciones al Código de Seguridad Social en materia de fijar condiciones para adjudicar la asignación de alojamiento familiar; el cuarto detalla condiciones para la elección del domicilio de las personas sin residencia fija que soliciten la renta mínima de inserción; y, finalmente, el quinto determina el organismo competente para llevar a cabo el pago de la renta a los beneficiarios⁴⁸⁸.

En cuanto a las características de la renta mínima de inserción francesa encontramos que las condiciones de acceso nos remiten a ciudadanos franceses o extranjeros residentes en Francia con permiso de estancia concedido por tres años o los poseedores de un título de la misma duración y que confiera derechos equivalentes; ser mayores de 25 años o menores si tienen hijos a cargo o que están esperando su nacimiento; deberán tener ingresos inferiores al mínimo establecido; comprometerse a participar en determinadas acciones y actividades necesarias para su inserción social y profesional; y, tener domicilio estable.

⁴⁸⁸ Ver La relación de estos antecedentes y otros más pueden verse tanto en Rojo Torrecilla, Eduardo y García-Nieto, Juan N. “*Renta Mínima Garantizada y Salario Ciudadano*”, *op. cit.*, páginas 9 a 11, como en el trabajo de Olmeda Freire, Gladys B. “*La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*”, *op. cit.*, páginas 11 a 14.

Los derechos que otorga esta prestación se refieren a: disponer de unos recursos mínimos sobre la base de un sistema complementario (prestación diferencial), esto es, derecho a una asignación igual a la diferencia entre la cuantía de ingreso mínimo fijada en la Ley y los recursos de que disponga el beneficiario; derecho a cobertura social para aquellos que no están cubiertos por el seguro de enfermedad; y, derecho al subsidio para vivienda social.

La obligación principal se refiere a que el solicitante debe comprometerse a participar en las acciones o actividades de inserción acordadas o negociadas con su respectiva Comisión Local de Inserción. Dentro de estas actividades se encuentran los llamados Contratos de Retorno al Empleo a través de los que se prima a las empresas que den trabajo a un beneficiario con subvención por contrato a tiempo completo y exención del pago de la Seguridad Social durante 18 meses.

El ingreso mínimo es la cantidad cuya obtención global se asegura y que sirve de límite superior del derecho de asignación. La asignación es la cantidad de dinero que efectivamente recibe el beneficiario. El pago de la prestación está subordinado a la condición de que el interesado haga valer sus derechos a las prestaciones sociales, legales, reglamentarias y convencionales que pudieran corresponderle.

Por ejemplo para 2008, el importe del beneficio fue de 447.91 euros para una persona sola con una ayuda excepcional de fin de año (se han otorgado por décimo año consecutivo 152.45 euros para una persona sola). Si vive una persona más en el hogar familiar se adiciona un 50%, si hay una segunda persona suplementaria se agrega otro 30% y 40% por persona suplementaria a partir de la tercera. Existen reducciones por ejemplo se reduce el 50% a partir del 61 día de hospitalización o se suspende a partir del día 60 de una

detención e internamiento en un centro penitenciario. En principio para determinar el importe del subsidio se toman en cuenta la totalidad de ingresos del solicitante ya sea por actividad profesional, formación, prácticas remuneradas, bienes mobiliarios, prestaciones familiares, prestaciones económicas de la seguridad social, rentas, pensiones, prestaciones por desempleo y cualquier otro⁴⁸⁹.

Euzeby⁴⁹⁰ ha señalado algunas de las dificultades de la Renta Mínima de Inserción francesa evidenciando que lejos de suponer la movilización de los actores sociales se ha producido una evidente falta de voluntad política seguramente porque “la pobreza en su más dura expresión difícilmente es una verdadera baza de poder”. Es decir no reporta beneficios directos a esos actores. Ya que sus resultados difícilmente son visibles en el corto plazo, ni imputables a tal o cual grupo político. En cuanto a las empresas, señala, la competencia no les empuja a utilizar este tipo de población desfavorecida y poco calificada. Por otro lado, establece que los recursos empleados para costear las actividades derivadas de la inserción son insuficientes y subvalorados. Finalmente, también ha señalado que el modelo de inserción compite con otras modalidades provocando que los beneficiarios tengan pocas posibilidades de integración en el ámbito de los empleos estables.

Por otra parte Sanzo⁴⁹¹ establece tres contradicciones en los planteamientos de inserción del modelo francés: a) no hay evidencia

⁴⁸⁹ Las características de la renta de inserción francesa pueden consultarse en el documento *Francia. Renta Mínima de Inserción*. Importe actualizado el 1 de enero de 2008. Liaisons Sociales. Législation Sociale nº 56/2008 de 3 de marzo de 2008 en www.mitin.es/es/mundo/revista/revista111/126.pdf. Documento recuperado el 13 de junio de 2011. También puede verse Olmeda Freire, Gladys B. “*La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*”, *op. cit.*, páginas 11 a 14.

⁴⁹⁰ Citada en Olmeda Freire, Gladys B. “*La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*”, *op. cit.*, página 18.

⁴⁹¹ *Idem*, páginas 18 y 19.

empírica que demuestre la asociación automática entre pobreza y desinserción social crónica. En este planteamiento subyace la idea de que la pobreza constituye una falta de habilidades para buscarse la vida, esto es, una situación de incapacidad personal sujeta por ello al paternalismo de la acción directa de la administración de los servicios sociales, por ello nunca ha estado inserto en la vida social. Frente a esta imagen negativa del marginado o del pobre necesitado de tutela social, señala este autor, una visión más positiva de la ciudadanía nos sugeriría la idea de que las mismas medidas de apoyo que se articularían jurídicamente como una contraprestación, podrían llegar a la población destinataria a través de una buena información y de la coordinación de las instituciones afectadas, sin necesidad de establecer medidas coercitivas como la suscripción de acuerdos o contratos de inserción. b) El ingreso mínimo de inserción francés no plantea en lo fundamental derechos reales como contrapartidas efectivas a la exigencia de contraprestación. De esta forma la contraprestación no queda realmente equilibrada con una formulación explícita de derechos a los mecanismos eficaces de integración social y laboral. c) Por último, es poco coherente no asimilar no dependencia a prestaciones económicas e inserción. Forzar, sin medidas de equilibrio, la inserción en un contexto social desintegrado convierte al estado en un agente de la precarización del mercado de trabajo.

Al margen de estas críticas, que merecerían ser detenidamente estudiadas, el funcionamiento de la renta mínima de inserción puede ser un camino que convendría explorar ante la grave crisis de pobreza que afecta a nuestro país.

Por su parte, para Olmeda Freire⁴⁹², y hablando en general sobre el funcionamiento de este tipo de mecanismos, existe un gran

⁴⁹² Olmeda Freire, Gladys B. “*La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*”, *op. cit.*, páginas 19 y 20.

desconocimiento del alcance del salario social, ya que algunos lo confunden con caridad, otros con limosna, o como algo destinado exclusivamente a matar el hambre a los pobres, etc. Señala que existen numerosas contradicciones y ambigüedades en los objetivos y en las técnicas, en la valoración política y aun en la propia naturaleza jurídica de la prestación y en su implementación. Por ello hay que entender con precisión la idea de necesidades básicas, vincular la prestación económica con una serie de contraprestaciones, considerando la renta como mecanismo integrador, precisar medios financieros y humanos para su atención, establecer un adecuado marco jurídico de actuación y formular adecuados planes de ejecución.

1.7.1.3. La renta de inserción en Brasil

El debate de cómo surgió y evolucionó en esta nación sudamericana la idea de garantizar una renta a todas las personas, revisando su proceso de maduración respecto de la garantía como una renta mínima y como un derecho de toda la ciudadanía para que se pueda vivir con dignidad, puede ser seguido en la obra de Eduardo Matarazzo⁴⁹³.

Este economista brasileño inicia su análisis con las palabras de Lord John Boyd Orr, según el cual “El hambre tal vez sea la más peligrosa de las fuerzas políticas, y la miseria la causa fundamental de tantas revueltas”, escritas en la Introducción de la obra de Josué de

⁴⁹³ Matarazzo Suplicy, Eduardo. “*Renta de ciudadanía – La salida es por la puerta*”. Fundación Perseu Abramo/Cortez, Sao Pablo, Brasil, 2002, así como en su artículo denominado “*De la Renta Mínima a la Renta Básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de Combate a la Pobreza y a la Desigualdad*”, visible en www.ingresociudadano.org/publicaciones/RB.Brasil.pdf., Documento recuperado el 13 de junio de 2011.

Castro “La Geografía del Hambre”. También refiere que en 1975 se presentó la primera propuesta de garantía de renta mínima para Brasil en el libro “Redistribución de la Renta” de la autoría de otro economista Antonio María da Silveira.

Narra como en abril de 1991 presentó al Senado de aquel país el Proyecto de Ley del Senado nº 80, que instituía el Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM), que beneficiaría, bajo la forma de impuesto de renta negativo, a todas las personas residentes en el país, mayores de 25 años que obtuviesen rendimientos brutos mensuales inferiores a Cr\$ 45,000, que correspondían a 2.5 veces el salario mínimo efectivo de la época. El impuesto de renta negativo correspondería al 50% de la diferencia entre aquel nivel y la renta de la persona, en el caso de que la persona estuviese trabajando, y al 30% en el caso de estar teniendo un rendimiento nulo, o no estar ejerciendo actividad remunerada. Con modificaciones para hacer su introducción gradualmente se aprobó en el Senado y tuvo parecer favorable en la Cámara de Diputados en 1991 y 1992, respectivamente.

En su opinión la renta mínima daría a los trabajadores más posibilidades de negociar para mejor sus condiciones laborales, en la medida en que podrían rechazar alguna oferta de trabajo que considerasen ultrajante o próxima a condiciones de esclavitud. También, la coordinación entre el establecimiento del valor del beneficio pagado por el Programa y el valor del salario mínimo podrían evitar la existencia de abusos.

Paralelo al Programa de Garantía de Renta Mínima, surge en la Capital Federal, Brasilia, en 1995, el anuncio del inicio del Programa *Bolsa Escola* (Beca para la Escuela) según el cual toda familia que no ganase mensualmente, por lo menos, medio salario mínimo per cápita y tuviese hijos de 7 a 14 años, siendo residente del Distrito Federal al

menos en los últimos cinco años, tendría derecho a recibir un salario mínimo por mes, una vez que garantizase la frecuencia de los niños en el 90% de las clases. A partir de este esfuerzo muchos municipios pasaron a instaurar programas de renta mínima asociados a oportunidades de educación, con algunas variaciones en sus modelos. Para 1997 se aprueba la Ley 9.533, que autoriza al Gobierno Federal a conceder apoyo financiero, del 50% de los gastos, a los municipios que cuenten con programas similares. La principal limitación que ha enfrentado el Programa está en el diseño del beneficio, su valor es tan modesto que no alcanza el objetivo de erradicar la pobreza y de alcanzar el pleno empleo.

Afirma que si el objetivo es erradicar el hambre y la miseria, es necesario comprender que la persona pobre necesita algo más que simplemente matar el hambre. Por ejemplo, si en un determinado mes estuviese haciendo frío, necesitaría comprar un abrigo o una manta. Si las tejas o la puerta de su casa estuviesen averiadas, sería necesario arreglarlas. Si un hijo enfermase, sería necesario comprar medicamentos con urgencia. Si en el vecindario se estuviesen vendiendo alimentos muy baratos, sería bueno comprar, porque va a sobrar más para otras cosas, dialogando con los beneficiarios se puede concluir que la gran mayoría prefieren dinero a mercancías. La entrega de dinero directamente propicia una mayor eficacia y una menor posibilidad de desvíos, otorga un mayor grado de libertad y economía de tiempo. De ahí que no tenga dudas de que la transferencia directa de recursos para los ciudadanos proporciona un mayor grado de ciudadanía a las personas.

Matarazzo⁴⁹⁴ sostiene que cada residente en Brasil debe tener la noción clara de que recibir una renta, igual para todos, y en la medida de lo posible suficiente para sus necesidades vitales, constituye un derecho básico, derivado del hecho de vivir en esa nación cuya riqueza hoy generada, proviene, en gran parte, del esfuerzo de muchas generaciones que, originalmente, eran propietarias comunes de todo el territorio brasileño. El derecho a una renta básica, por tanto, jamás va a matar de vergüenza o viciar al ciudadano. Será un derecho semejante al de respirar aire puro y beber agua limpia.

En su opinión⁴⁹⁵, a pesar de que en la literatura internacional especializada esté presente hoy una reflexión, acumulada al respecto de los efectos de los innumerables diseños de los programas de complementación o de garantía de renta, no hubo hasta ahora en Brasil el desarrollo de un pensamiento maduro al respecto. Muchos autores han alertado de los riesgos de las así denominadas trampas del desempleo o de la pobreza, que pueden detectarse por ejemplo en las fórmulas que complementen la renta en relación a un cierto nivel establecido en la legislación. Por ello sugiere garantizar la renta mínima por medio de un impuesto de renta negativo, consiguiendo un beneficio que sea una proporción de la diferencia entre el nivel definido por la ley y la renta de la familia, también, es posible garantizar la renta mínima por medio de la renta básica incondicional cuya cuantía sería considerada un derecho a la ciudadanía. La implantación de un programa de renta básica incondicional tiene el objetivo de estimular el desarrollo de la igualdad económica y promover la estabilidad de la familia y de la comunidad, posibilitando a

⁴⁹⁴ Matarazzo Suplicy, Eduardo. *“De la Renta Mínima a la Renta Básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de Combate a la Pobreza y a la Desigualdad”*, op. cit., página 10.

⁴⁹⁵ *Idem*, página 10.

todas las personas que tengan atendidas sus necesidades vitales y asegurada un mayor dignidad a todos.

Pasaré a revisar con mayor detenimiento la idea sobre una renta básica.

1.7.2. La renta básica o el derecho a un ingreso ciudadano

Por renta básica (conocida también como dividendo social, subsidio universal garantizado, renta de ciudadanía e ingreso ciudadano, entre otras denominaciones), siguiendo las ideas de Raventós⁴⁹⁶, debemos entender que se trata de:

“Un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva”.

El propio autor menciona la definición proporcionada por el *Basic Income Earth Network* (BIEN), que establece que renta básica es: “Una renta incondicionalmente garantizada a todos de forma individual, sin necesidad de una comprobación de recursos o de estar realizando algún tipo de trabajo”. La misma Red señala que es:

“Una forma de renta mínima garantizada que difiere de las que existen actualmente en varios estados europeos en tres importantes sentidos: primero, es pagada a los individuos y no a los hogares; segundo, es pagada independientemente de otras fuentes de renta; finalmente, es pagada sin requerir el

⁴⁹⁶ Raventós, Daniel. “*Las condiciones materiales de la libertad*”, *op. cit.*, página 22.

desempeño de ningún trabajo o de la voluntad de aceptar un empleo ofrecido⁴⁹⁷.

En resumen en un estudio conjunto, Bertomeu y Raventós proponen como definición lo siguiente:

“La renta básica es un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva⁴⁹⁸”.

Con el propósito de facilitar la comprensión del concepto, Raventós⁴⁹⁹ argumenta lo que en su opinión la renta básica no es, así menciona que: la renta básica no es la renta de participación que ha propuesto, entre otros, por el Premio Nobel de Economía Anthony B. Atkinson, que entiende por ella el pago de una cantidad de dinero a todo ciudadano capaz de trabajar que estuviera realizando algún tipo de actividad considerada como socialmente útil, incluyendo muchas que rebasan el ámbito del empleo asalariado (como el trabajo doméstico, el cuidado de las personas dependientes, la formación o el trabajo voluntario en organizaciones cívicas). Tampoco debe ser confundida con el denominado impuesto negativo sobre la renta (INR), que se trata de un crédito impositivo uniforme y reembolsable que, mediante la política impositiva, garantiza un nivel mínimo de ingreso, si resulta que en la declaración de ingresos se supera ese

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ Bertomeu, María Julia y Raventós, Daniel. “*El derecho de existencia y la renta básica de ciudadanía: una justificación republicana*”. En Pisarello, Gerardo y De Cabo, Antonio, Editores. “*La renta básica como nuevo derecho ciudadano*”. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2006, página 20

⁴⁹⁹ Raventós, Daniel. “*Las condiciones materiales de la libertad*”, *op. cit.*, páginas 24 y 25.

mínimo deben pagarse los impuestos correspondientes, si, por el contrario, no supera aquel mínimo o se carece de ingresos, el Estado abona la diferencia a la persona hasta alcanzar el mínimo estipulado.

La renta básica no es tampoco lo mismo que la renta básica de inserción, que como hemos visto son pagadas en España por las Comunidades Autónomas y en Francia por la administración central y que tiene por finalidad ayudar a las personas que no disponen de medios económicos suficientes para atender sus necesidades básicas y prepararlas para su inserción o reinserción social y laboral. Igualmente tampoco debe confundirse con una especie de subsidio de paro laboral indefinido o desempleo, que se recibe mientras la persona no encuentra un trabajo remunerado. De manera más general, la renta básica no es una subvención, un subsidio o un seguro condicionado.

En expresión de Ferrajoli, al observar que una renta básica universal, aún con sus dificultades prácticas, debería ser el principal objetivo de una política reformista. Para él:

“La crisis no deja alternativa: es imprescindible conseguir un ingreso para todos que garantice la igualdad y la dignidad de las personas. A diferencia de otros ingresos condicionados, una renta básica universal excluiría cualquier connotación caritativa, así como el estigma social que suponen las prestaciones ligadas a la falta de trabajo o a la pobreza. Yo lo he dicho en mi libro *Principia Iuris: la renta básica es un derecho fundamental*”.

Añade:

“Un ingreso garantizado a todos por ley reduciría gran parte de los gastos sociales derivados de la mediación burocrática” y “acabaría con las ineficiencias, las discriminaciones y las corruptelas ligadas a un tipo de estado social que condiciona las prestaciones mínimas a exigencias personales incompatibles con la libertad y la dignidad de los ciudadanos”.

Considera que la renta básica no es un subsidio al desempleo ya que, además de que no sólo se da a los pobres y a los desempleados, “es una innovación rupturista, que cambiaría la naturaleza no ya solo del estado social sino de la democracia, de la calidad de vida y del trabajo. En realidad, afirma:

“Se trataría más de una garantía de libertad que de un derecho social. Provocaría la liberación del trabajo, y además, de trabajo. El trabajo, en efecto, sería el fruto de una elección libre y no una simple mercancía desvalorizada a placer por el capital”.

Ferrajoli sostiene que reconocer la renta básica como un derecho fundamental, es acatar el espíritu de la Constitución italiana que impone una medida de ese tipo y por ello afirma que “así se desprende de los principios de igualdad y dignidad previstos en el artículo 3, pero también del artículo 42.2 que establece que las leyes deben regular la propiedad con el objetivo de hacerla accesible a todos”. En opinión del autor el derecho a una renta básica es hoy la única medida capaz de asegurar el derecho a la vida, entendido como el derecho a la supervivencia⁵⁰⁰.

Los argumentos esgrimidos por Ferrajoli se ubican en la línea de quienes defienden la propuesta de la renta básica de ciudadanía que sostienen una idea fundamental⁵⁰¹ que es la de su continuidad con los estados de bienestar que diversas fuerzas políticas han

⁵⁰⁰ Entrevista a Luigi Ferrajoli realizada por Roberto Ciccarelli y publicada en IL Manifesto el 8 de junio de 2011. Traducción de Gerardo Pizarrello, visible en www.sinpermiso.info, Revista Semanal Electrónica, recuperado el 15 de septiembre de 2011.

⁵⁰¹ Al respecto puede verse Noguera, José Antonio. “*Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado de Bienestar*”. En Estudios de Política y Sociedad, Núm. 1, Segunda Época, enero-abril 2008, Revista de la Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, páginas 1 y 2.

contribuido a forjar durante el Siglo XX, y que hoy, sin embargo, muestran claros síntomas que hacen necesario un replanteamiento de conceptos, instrumentos y métodos de intervención en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales frente a la inseguridad económica, la precariedad laboral y la creciente desprotección social que sufren amplios sectores de la población y que aumenta la incerteza respecto al futuro. Es evidente que la seguridad vital que se pretendió conseguir con los estados de bienestar, a través de un doble dispositivo institucional: por un lado, una política económica que garantizara el pleno empleo, y, por otro, un sistema de seguros y garantías de protección (en forma de transferencias, servicios en especie o regulaciones) para cubrir, compensar o prevenir riesgos sociales típicos a los que los ciudadanos pudieran verse expuestos (como el desempleo, la vejez, la viudez, la enfermedad o la pobreza) ha sido insuficiente, de ahí la idea rupturista e innovadora mencionada por Ferrajoli.

La renta básica no tiene ninguna posibilidad de éxito si no se percibe de forma socialmente amplia y como una medida justa o éticamente aceptable. Algunos de los beneficios que se han mencionado por los autores que impulsan la adopción de una renta básica señalan que la propuesta: profundiza, impulsa y renueva el estado de bienestar; redistribuye mejor y más transparentemente impuestos y prestaciones; al ser universalista supera la exclusión y la fragmentación de los derechos a la protección social; su carácter individual otorgaría mayor autonomía y libertad real a la persona para escoger sus propias opciones de vida; su administración sería relativamente simple; acabaría con los fallos de cobertura; garantiza que la gente reciba una renta para hacer frente a sus necesidades; controlaría el paternalismo. En fin, señalan, es una manera más eficiente de combatir la pobreza que las actuales prestaciones

sociales, merced a todos los costes que reduce en cuanto a transacción política, legislación, administración, implementación, realización de controles impuestos a sus beneficiarios potenciales (tanto de medios económicos, como de tipo de hogar, disponibilidad para el empleo, nacionalidad, residencia, o necesidad de ayudas específicas) y constante toma de decisiones sobre quién es pobre y quién no, así como sobre quienes de entre los pobres o necesitados son los que merecen o no la prestación⁵⁰².

Fumagalli⁵⁰³ formula doce tesis que permiten, en su opinión, abordar con la mayor claridad posible el tema de la renta ciudadana, así expresa:

Tesis 1: La renta de ciudadanía o de existencia consiste en una prestación económica universal e incondicional. Es decir, es una prestación otorgada sin discriminación alguna de tipo personal capaz de garantizar, junto a la ciudadanía jurídica, la plena ciudadanía económica y social y el disfrute pleno de las libertades civiles.

Tesis 2: La renta ciudadana, lejos de ser una propuesta utópica, es una medida de intervención económica acorde con el actual modelo de acumulación flexible. Por consiguiente, es mucho más realista hoy de lo que lo fue en el período fordista.

Tesis 3.- La renta de ciudadanía es una medida de política económica reformista radical y no de transformación estructural

⁵⁰² *Idem*, páginas 9 a 11.

⁵⁰³ Fumagalli, Andrea. *Doce tesis sobre la renta ciudadana*. En Pisarello, Gerardo y De Cabo, Antonio, Editores. *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2006, páginas 35 a 68.

de la organización capitalista, que interviene sobre la distribución de la renta y no sobre las condiciones de conflicto capital – trabajo.

Tesis 4.- La renta ciudadana es una propuesta de política económica parcial, no exhaustiva, y por consiguiente no resulta contradictoria con otras propuestas de reformismo radical (como reducción del horario de trabajo, el desarrollo de mecanismos de autoorganización social, la puesta en marcha de nuevas fuentes de empleo, etc.).

Tesis 5.- La renta de ciudadanía es un instrumento de contrapoder frente a la capacidad del dinero de discriminar entre quienes detentan la propiedad de los medios de producción y quienes sólo disponen del simple suministro de su fuerza de trabajo.

Tesis 6.- La renta ciudadana es una forma de contrapoder frente a las actuales formas de exclusión social, dirigida a aumentar la autonomía subjetiva y a propiciar la liberación de la coerción del trabajo precario, obligatorio y predeterminado.

Tesis 7.- La renta ciudadana no guarda ninguna relación con el salario o con el proceso de acumulación del cual éste depende.

Tesis 8.- La renta ciudadana no es un sustituto del estado social, sino un complemento del mismo.

Tesis 9.- La renta ciudadana crea las premisas de su propia financiación.

Tesis 10.- La renta ciudadana es un instrumento de contrapoder cultural.

Tesis 11.- La renta ciudadana es un instrumento de recomposición social y de toma de conciencia conflictiva frente a la tendencia a la contratación individual.

Tesis 12.- La renta ciudadana es un instrumento posible de subversión social.

Se observa claramente que la renta básica de ciudadanía, entendida como forma de garantizar las condiciones materiales de existencia, no sólo es una forma distinta de establecer políticas públicas de combate a la pobreza y de creación de condiciones de efectiva igualdad, con respecto a las que hasta ahora se han seguido, sino que puede convertirse en una verdadera opción social, y como toda opción social de cierta importancia es conflictiva.

1.7.3. El derecho al mínimo vital

Pasaré ahora a analizar el derecho al mínimo vital como una de las formas jurídicas que pueden ser utilizadas para combatir la pobreza. Para ello considero conveniente aludir a tres distintos sistemas jurídicos: el español, el colombiano y nuestro propio sistema mexicano, haciendo alusión particularmente a la interpretación que en sus respectivos tribunales constitucionales se ha realizado en diferentes resoluciones en las que se ha discutido la naturaleza, características y alcance de este derecho en el contexto de los propios sistemas normativos.

Antes resulta importante establecer una noción general de derecho al mínimo vital, así entiendo que se trata de un derecho que protege a la persona en contra de toda forma que comprometa su subsistencia física, material. Más adelante comentaré que el fundamento constitucional de ese derecho se ha ubicado desde distintas perspectivas dentro de aspectos fiscales para que un monto de los ingresos de una persona, no contemplado en las deducciones del impuesto sobre la renta, quede libre de tributación, a fin de que esa cantidad se destine a cubrir sus necesidades básicas. Para otros el derecho al mínimo vital va dirigido a tener una subsistencia digna, no sólo en lo material y está relacionado con los parámetros de la dignidad humana, el derecho al trabajo y el Estado Social de Derecho, posición ésta con la que particularmente encuentro más concordancias.

Silva Meza hace un análisis del derecho al mínimo vital tratando de comprender ¿qué es el mínimo vital?, cuáles son los argumentos para reflexionar el derecho al mínimo vital y cómo éste puede ser un estándar para la vigencia de los derechos humanos en particular para los derechos sociales. Encuentra que el concepto de mínimo vital alude a la cobertura de ciertas condiciones mínimas, vinculadas con las necesidades básicas de los individuos.

Plantea como para Ferrajoli un corolario del derecho a la vida es el derecho a la supervivencia que conlleva el ejercicio de varios derechos sociales y que implica tomar las medidas necesarias mínimas para garantizar la supervivencia a través de la satisfacción de mínimos vitales, así la garantía de los derechos sociales, entendidos como el componente del concepto de mínimo vital, estaría relacionado con el ejercicio pleno de los derechos políticos y de la libertad, por una parte, y, por otra, con la garantía del derecho a la vida.

En su opinión para Alexy parte de los derechos prestacionales se corresponden con aquellos derechos del individuo frente al Estado de tener medios financieros suficientes, teniendo el individuo derecho a la prestación cuando se vea comprometido, por su carencia, el principio de la libertad fáctica.

En cuanto a Jimena Quesada, considera que este autor, cuando se refiere a al derecho a recursos mínimos garantizados alude con ello a la provisión del Estado de las necesidades básicas de cualquier individuo que deben estar cubiertas por los servicios públicos, de forma que lleguen a los sujetos que no estén en condiciones de proveerse por sí mismos de los recursos necesarios. También establece que cuando Carmona Cuenca habla del derecho al mínimo vital, refiere al derecho de todos los individuos de contar con una cantidad mínima para hacer frente a las necesidades más básicas⁵⁰⁴.

Como puede observarse, el derecho al mínimo vital puede ser un estándar para la vigencia de los derechos humanos en particular para los derechos sociales. Ese estándar alude a la cobertura de ciertas condiciones mínimas, vinculadas con las necesidades básicas de los individuos, lo que conlleva tomar las medidas necesarias para garantizar la supervivencia a través de la satisfacción de mínimos vitales. Estos derechos prestacionales se corresponden con aquellos derechos del individuo frente al Estado de tener medios financieros suficientes para tener una vida digna. Se trata pues de un derecho a recursos mínimos garantizados con la provisión del Estado de las

⁵⁰⁴ La referencia a estos autores puede verse en Silva Meza, Juan N. “*El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia*”, en Cervantes Alcayde, Magdalena, Emanuelli, María Silvia, Gómez Trejo, Omar y Sandoval Terán, Areli. “*¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales?. Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014, páginas 213 a 218.

necesidades básicas de cualquier individuo que deben estar cubiertas por los servicios públicos y si no de contar con una cantidad mínima para hacer frente a las necesidades más básicas.

Pasaré ahora a analizar como se ha concebido el derecho al mínimo vital en los sistemas jurídicos ya mencionados.

1.7.3.1. El derecho al mínimo vital en España

Con respecto al caso español recurrimos nuevamente a Gutiérrez⁵⁰⁵ que manifiesta que no debe confundirse la delimitación de un derecho fundamental mediante el recurso argumental a la dignidad de la persona con las limitaciones legales de un derecho de garantía de la dignidad de la persona. Nos remite a la Sentencia del Tribunal Constitucional español 113/1989 en la que se invoca el derecho a la tutela judicial efectiva, pero entiende que el legislador puede limitar ese derecho en garantía de la dignidad del deudor, excluyendo de una posible ejecución ciertos o determinados bienes; pues, como se ha defendido en Alemania según lo ha señalado González Pérez, la garantía de la dignidad humana incluye la de ciertas condiciones materiales inexcusables para desarrollar una vida digna. Nos refiere que el Tribunal Constitucional español concreta la garantía de la dignidad de la persona recurriendo a distintas disposiciones constitucionales siendo su pronunciamiento, en su opinión, de tal rotundidad que la limitación parece constitucionalmente obligada. Para ello nos recuerda que esa limitación tiende a:

“Impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y se ponga en peligro su subsistencia

⁵⁰⁵ Gutiérrez G., Ignacio. *“Dignidad de la persona y derechos fundamentales”*, op. cit., páginas 108 y 109.

personal y la de su familia (...). Esta protección legal de un nivel económico mínimo que permita satisfacer dignamente las más elementales necesidades del ser humano no es una novedad introducida por los Estados modernos (...), responde, esta tradicional protección de los bienes indispensables para la subsistencia diaria, a una constante histórica de dulcificación de la situación del deudor (...). Los valores constitucionales, que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la sentencia firme que le reconoce el crédito, se encuentra en el respeto a la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el artículo 10.1 de la Constitución al cual repugna, según deduce el Abogado del Estado, que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales, así como, en la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, valores éstos que, unidos a las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los artículos 39, 41, 43 y 47 de la Constitución, y obligan a los poderes públicos, no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna⁵⁰⁶.

Observemos que el tratamiento del Tribunal Constitucional español confiere a la dignidad de la persona no sólo una puntual justificación de ser una medida limitadora a las pretensiones de terceros, sino también un auténtico límite de los límites y, en palabras de Mendizábal Allende⁵⁰⁷, el respeto a la misma deriva de la exigencia constitucional, en ese país, de ubicar a la dignidad de la persona en el

⁵⁰⁶ Gutiérrez también alude a las SSTC 107/1992, 158/1993 y 16/1994.

⁵⁰⁷ *Idem*, página 110.

meollo de todos los derechos fundamentales, siendo frontera insalvable para el legislador.

Además, esa esfera patrimonial intangible, como señala el Tribunal Constitucional español, obliga a los poderes públicos no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, es decir que desde la acción del gobierno se posibilite la realización del mandato constitucional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales en los que funda su interpretación, es decir el desarrollo legislativo que precise los derechos y obligaciones que deriven de tal mandato.

En su resolución STC120/1990 el Tribunal Constitucional español emite una regla general de acuerdo con la cual la dignidad de la persona permitiría concretar el contenido esencial de los derechos fundamentales que han sido expresamente referidos a ella, pues constituye: “un *minimun* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sea unas u otras limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona”⁵⁰⁸.

Por otra parte, también es importante aludir la línea argumental sostenida por Leguina Villa en su voto particular dentro de la STC137/1990 con respecto al alcance de la dignidad de la persona como concreción del:

“Núcleo esencial de la libertad personal y de la autonomía de la voluntad del individuo, consistente en tomar por sí sólo las decisiones que mejor convengan a uno mismo, sin daño o menos cabo de los demás (...) derecho –sea cual sea la circunstancia en la que uno se encuentre y estando en pleno

⁵⁰⁸ *Idem*, página 110.

uso de las facultades mentales- a que nadie que no sea uno mismo decida e imponga coactivamente lo que haya de hacerse para conservar la salud, seguir viviendo o escapar al peligro de muerte; ni excluye el derecho a rechazar la ayuda o la asistencia sanitaria que ni se desea ni se ha solicitado”⁵⁰⁹.

Vemos entonces como en España la relevancia argumental sobre la dignidad de las personas ha permitido a diversos autores pronunciarse sobre el tema, así González Pérez afirma que “no hace falta una intención de humillación o desprecio para que exista atentado a la dignidad de la persona. Si objetivamente se menoscaba el respeto debido a la dignidad de la persona, es irrelevante la intencionalidad del agente”, y, por su parte, Aláez Corral sostiene que la capacidad para ser titular de derechos fundamentales, como la aptitud general para ser sujeto de imputación de dichos derechos, “deriva del reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad como valores en los que se fundamenta la dogmática constitucionalmente adecuada de los derechos fundamentales”⁵¹⁰.

Encontramos en el derecho español que la garantía de la dignidad humana incluye la de ciertas condiciones materiales inexcusables para desarrollar una vida digna y que los ordenamientos constitucionales obligan a los poderes públicos, tanto al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, como a desarrollar la acción normativa que resulte para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales. Podría decirse que el mandato obliga tanto a la acción prestacional como al despliegue legislativo secundario.

⁵⁰⁹ *Idem*, página 114.

⁵¹⁰ *Idem*, páginas 115 a 121.

1.7.3.2. El derecho al mínimo vital en Colombia

En Colombia, menciona Huertas Bonilla, los derechos innominados se constituyen a partir de la elaboración de la Constitución Política de 1991, pues antes de esto, ningún documento refleja siquiera una insinuación del tema; El artículo 94 de la Norma Fundamental establece que: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no deben entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana no figuren en ella”, lo anterior aludiendo al reconocimiento de derechos innominados, entre los que se encuentra el Derecho al Mínimo Vital, que reposan en las diferentes conexidades que puedan llegarse a presentar en caso de ser o entenderse vulnerado algún derecho fundamental⁵¹¹.

Para explicar como la doctrina constitucional colombiana ha entendido la evolución del derecho fundamental al mínimo vital seguiré la línea argumental que pone a nuestra consideración Laura Lozano Ruiz para quien la razón dada por la Corte Constitucional en Colombia en 1992, al reconocer el mínimo vital como un derecho fundamental individual e innominado es que “la persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir”. Señala que la noción de este derecho ha variado en el desarrollo de la doctrina constitucional, que se ha movido entre criterios cualitativos y cuantitativos que revelan la dificultad intrínseca de determinar que es

⁵¹¹ Huertas Bonilla, María Fernanda. “*El Derecho al Mínimo Vital*”. Visible en www.usergioarboleda.edu.co/derecho-publico/el_derecho_al_minimo_vital_3.pdf. Recuperado el 11 de abril de 2012, página 1.

el mínimo para llevar una vida digna y como diferenciarlo de un ingreso básico, de lo suntuoso o del puramente necesario para vivir⁵¹².

Menciona que al analizar la jurisprudencia constitucional en retrospectiva, respuestas a preguntas como qué entiende la Corte Constitucional por mínimo vital o en qué casos lo aplica, no han sido unívocas. Lo que si resulta cierto, agrega, es que éste derecho ha tenido una gran importancia en el constitucionalismo colombiano, y uno de sus principales logros ha sido abrir la puerta de la protección constitucional a muchos derechos sociales que, en principio, no se categorizaban como tutelables.

Así, el mínimo vital ha sido en muchos casos el derecho que impone la necesidad de amparar derechos como prestaciones laborales, que por regla general se protegen a través de vías judiciales ordinarias, o derechos como la vivienda y la educación, que al ser derechos de garantía progresiva requieren de reconocimiento legislativo. Pero esto ha hecho que el contenido del mínimo vital se relativice a tal punto que la doctrina constitucional más reciente sostiene que éste no se puede establecer a priori, pues estará dado por los hechos y particularidades de cada caso. De esta manera, el mínimo vital obedece a una evolución cualitativa de las necesidades del individuo en un contexto dado.

La autora de referencia establece que el mínimo vital nace en el constitucionalismo colombiano con la sentencia T-426 de 1992 como un derecho análogo al que había sido desarrollado por la jurisprudencia administrativa alemana bajo el concepto de “mínimo existencial”. Al tratarse de un derecho innominado, su creación y desarrollo son producto de la labor interpretativa de la Corte Constitucional colombiana, la cual sostiene que “la consagración de

⁵¹² Lozano Ruiz, Laura M. “*El mínimo vital y la justiciabilidad de derechos sociales*”. Observatorio Constitucional, Universidad de los Andes, La Corte bajo lupa, Informe No. 2, Bogotá, Colombia, abril de 2010.

derechos fundamentales en la Constitución busca garantizar las condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad”. Estos principios según la Corte, podrían ser irremediablemente vulnerados de no ser por la protección de ese mínimo de elementos materiales que permiten su efectiva realización⁵¹³.

Para fundamentar sus consideraciones sobre el mínimo vital, la Corte Constitucional colombiana acude, principalmente, al artículo 1º de la Constitución Política colombiana, el cual establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria (...), fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Este principio, del Estado Social de Derecho, es un mandato dirigido a garantizar las oportunidades necesarias para que las personas desarrollen sus aptitudes, superen los apremios materiales y, en ese sentido, se dignifiquen. Pero esas garantías sólo estarán dadas si este principio es interpretado a la luz de los preceptos constitucionales que lo concretan como son la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad⁵¹⁴.

La dignidad humana es entendida como “el derecho a realizar las capacidades humanas y a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir” (CConst, C-776/2003). Este principio pretende impedir la cosificación de la persona que es causada por la penuria, así que adjudica a las autoridades públicas la responsabilidad de actuar frente a situaciones que pueden llegar a desnaturalizar el valor intrínseco de la vida humana. En este sentido ha sostenido la Corte que el mínimo vital está “compuesto por

⁵¹³ *Idem*, páginas 2 y 3.

⁵¹⁴ *Idem*, página 4

aquellos requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, especialmente en lo relacionado con su alimentación, vestido, educación, vivienda y seguridad social” (Sentencia T-651/2008)⁵¹⁵.

En este orden de ideas, resume Lozano Ruiz, un Estado Social de Derecho presupone que hay factores que pueden llegar a vulnerar los derechos de los individuos, lo que impone al Estado el deber de asegurar las circunstancias reales para el ejercicio de la libertad y de la igualdad. Por esta razón, y aunque en Colombia la Constitución no consagra expresamente el derecho a la subsistencia o al mínimo vital, la Corte Constitucional concluyó que las personas requieren de un mínimo de elementos materiales para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales. En principio estos elementos mínimos deben ser asequibles a los individuos a través de la contraprestación a su trabajo pero, de no ser posible, el Estado y la sociedad deberán ser solidarios con miras a que las personas lleven una vida digna y libre de penurias⁵¹⁶.

Por un lado, explica la Corte colombiana, el mínimo vital es un derecho innominado derivado de la dignidad humana, y como tal su protección procederá en aquellos casos donde se busque prevenir la vulneración de dicho principio fundamental. Es decir, la procedibilidad del mínimo vital debe responder a la garantía de elementos materiales que impidan la afectación de la dignidad humana. Y, en segundo lugar, encontramos que este derecho se ha consolidado como un presupuesto autónomo para la exigibilidad de derechos sociales y legales que no fueron contemplados por el constituyente como

⁵¹⁵ *Idem*, páginas 4 y 5.

⁵¹⁶ *Idem*, página 6.

exigibles por medio de tutela, pero que por conexidad adquieren entidad de fundamentales⁵¹⁷.

La idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida (CConst, SU-995/1999)⁵¹⁸.

En los años que siguieron a la Sentencia T 426/92, sugiere Lemaitre⁵¹⁹, la Corte ha fallado cientos de casos y al hacerlo ha desarrollado una doctrina extensa sobre justiciabilidad de los derechos sociales cuando se amenaza la supervivencia. La Corte colombiana ha invocado el mínimo vital en casos como la mora en el pago de salarios; el despido de mujer embarazada; la falta de prestación de servicios de salud al trabajador y la exclusión de medicamentos y tratamientos viales de personas infectadas de sida, con padecimiento de cáncer, con parálisis cerebral y otros.

Esta doctrina de la Corte, añade Lemaitre, tiene ventajas importantes para los pobres, ventajas que se desprenden del procedimiento de tutela antes que del derecho sustancial. En efecto, el principal aporte de la tutela por mínimo vital es brindar a los pobres acceso a un procedimiento mucho más efectivo que el ordinario. Así, permitir el uso de la tutela para proteger el derecho a la subsistencia resuelve muchas de las dificultades de los pobres para acceder a la justicia. Otro aspecto positivo para los pobres es que la tutela por

⁵¹⁷ *Idem*, página 8.

⁵¹⁸ *Idem*, página 25.

⁵¹⁹ Lemaitre Ripoll, Julieta. *“El Coronel sí tiene quien le escriba; la protección judicial del derecho al mínimo vital en Colombia”*. En *“Derecho y Pobreza”*, Roberto Saba, compilador. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA 2005), Ediciones del Puerto, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2006, página 53.

mínimo vital le da un estatus especial a la pobreza como una situación de vulnerabilidad que merece protección especial, distribuyendo así de manera más equitativa el acceso a la justicia. El desarrollo de un mecanismo como este es de vital importancia para que el sistema de justicia participe en la lucha contra la pobreza⁵²⁰.

En opinión de la autora, la tutela por mínimo vital presenta beneficios especiales para los pobres, ya que le da estatus constitucional a la amenaza a su subsistencia. Es decir, la pobreza genera el derecho constitucional a interponer una tutela, ya que la lógica de la protección al mínimo vital es que sólo procede la tutela cuando se amenaza la subsistencia, si no hay tal amenaza no hay derecho a interponer una tutela. Por lo tanto se trata de un derecho que no tienen las personas que tienen recursos ya que no se amenaza su subsistencia, su mínimo vital. Al reconocer la urgencia de la situación y la vulnerabilidad del demandante la tutela en general establece la función social del juez en la defensa de la parte más débil⁵²¹.

Lemaitre⁵²² también comenta una serie de limitaciones que tiene la tutela por mínimo vital. Entre ellas se ocupa de analizar los problemas de la capacidad del Estado para socorrer a los pobres, los problemas del abuso por el uso de la tutela por mínimo vital, y los problemas derivados de la impotencia de los jueces frente a las injusticias estructurales. No me ocuparé de estas consideraciones aunque muchos de sus argumentos son muy relevantes.

Finalmente me parece importante reproducir las consideraciones con las que concluye Lemaitre su trabajo, así considera que:

⁵²⁰ *Idem*, página 55.

⁵²¹ *Idem*, página 62.

⁵²² *Idem*, páginas 65 a 67.

“Examinar la experiencia colombiana con la tutela para proteger el mínimo vital como un experimento institucional del nuevo constitucionalismo, pero que va más allá de los límites de lo que se imagina usualmente como natural o posible dentro de una democracia, para evaluar como esta institución acerca a la administración de justicia a los ideales democráticos. La experiencia colombiana con este tipo de tutela, si bien ha sido hasta cierto punto errática y contingente, puede servir para proponer una forma institucional de confrontar – y de tomarse en serio – el problema de la injusticia del sistema de justicia [...] Puede parecer extraño que una institución colombiana se presente como ejemplo positivo. Después de todo, se trata de una sociedad en crisis donde las vastas desigualdades sociales, los altos índices de violencia cotidiana, las limitaciones de la democracia, la persistencia del conflicto armado, el efecto corruptor del tráfico de drogas y armas y el deterioro de los indicadores sociales denuncian el fracaso de sus instituciones. Sin embargo, esta situación de crisis permanente también tiene un aspecto positivo, y es que se constituye en un aliciente para la experimentación institucional. La denuncia constante que hace la realidad a las instituciones es un reto a la complacencia de las clases dirigentes con el status quo, y lleva a la búsqueda permanente de alternativas de solución”⁵²³.

Pareciera describir la grave situación que vive México, los esfuerzos en Colombia debería ser un buen referente para vislumbrar el derecho al mínimo vital con todas las consecuencias posibles en beneficio de las personas afectadas por las condiciones de pobreza que imperan en nuestro territorio.

1.7.3.3. La discusión del derecho fundamental al mínimo vital en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

⁵²³ *Idem*, página 68.

El enfoque que se ha dado en nuestro país con respecto al derecho al mínimo vital, desde la interpretación realizada por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, obliga al legislador a analizar si la persona que no dispone de recursos materiales para subsistir de manera digna, debe ser sujeta o no sujeta de determinadas cargas fiscales. Para otros opera como límites a los derechos de los acreedores al proteger ciertos bienes indispensables para la subsistencia material de la persona deudora. Veamos los argumentos que se han esgrimido.

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país se empezó a abrir, con motivo del Amparo en Revisión 1780/2006, en el que el Dr. José Ramón Cosío Díaz fungió como Ministro Ponente y el Dr. Juan Carlos Roa Jacobo como Secretario, un interesante debate que impacta decididamente en las consideraciones de cómo el Derecho, en general y particularmente el Derecho Constitucional mexicano, deben asumir un enfoque propio sobre las perspectivas jurídicas de la pobreza.

De manera significativa el debate surge en torno al tema de la capacidad contributiva, aquella que determina nuestra contribución para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, en los términos de la Fracción IV del Artículo 31 de nuestra Constitución.

A continuación reproducimos los aspectos más relevantes de este importante debate:

La Ponencia asume que la indemnización por despido injustificado efectivamente ha de tributar en el Capítulo I del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, precisándose que con ello no se grava un concepto que sea ajeno al “ingreso” que constituye el objeto del gravamen, concepto éste que no se circunscribe a la percepción de cantidades que sean remuneratorias del trabajo

prestado a un patrón, se precisa que ello no implica violación alguna al principio de proporcionalidad tributaria.

En este contexto, dado que se presenta el problema de determinar si la cantidad que se entrega al trabajador cuando la relación laboral termina injustificadamente por causa imputable al patrón —con lo cual se priva a aquél de un recurso monetario estable y constante demandado para su subsistencia— se sostiene que debe la Suprema Corte de Justicia de la Nación referirse al derecho al mínimo vital como garantía de la dignidad humana, en el marco que corresponde a la materia tributaria.

En la resolución se establece que a juicio de la Primera Sala de la Corte, que preside el Ministro José Ramón Cosío, es dable concluir que los artículos impugnados no transgreden la garantía de proporcionalidad tributaria, al sujetar al tributo a las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral.

Ello, al estimar que no existe una intromisión por parte del legislador en la esfera que vulnere el mínimo vital del sujeto que actualiza el supuesto normativo, sino que simplemente se está gravando una manifestación de riqueza idónea para la contribuir a los gastos públicos, como lo es la parte en la que el concepto exceda de noventa veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente por año de trabajo.

En este orden de ideas, se sostiene que debe atenderse a que el artículo 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece un supuesto que da lugar a que no se pague impuesto sobre la renta respecto de dicho concepto —con el límite precisado—, lo cual manifiesta que efectivamente el legislador reconoció la existencia de un mínimo en el cual le resultaba dable limitar su facultad impositiva, en aras de garantizar la existencia digna de los contribuyentes, con lo

cual no sólo no se vulnera, sino que se salvaguarda la garantía constitucional de proporcionalidad tributaria.

Así, la Corte consideró que no existe transgresión alguna al artículo 31, fracción IV, constitucional, pues se está gravando un ingreso que constituye una válida manifestación de riqueza y capacidad contributiva en los términos de los artículos 1o. y 106 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con la limitante establecida en el diverso 109, que atiende al concepto de mínimo vital que debe ser resguardado por el legislador ordinario.

En este contexto, dado que se presenta el problema de determinar si la cantidad que se entrega al trabajador cuando la relación laboral termina injustificadamente por causa imputable al patrón —con lo cual se priva a aquél de un recurso monetario estable y constante demandado para su subsistencia—, corresponde, se afirma, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación referirse al derecho al mínimo vital como garantía fundada en la dignidad humana y como presupuesto del Estado Democrático, en el marco que corresponde a la materia tributaria.

Claramente se establece que los principios especiales que rigen el sistema tributario han de ser interpretados a la luz de los principios fundamentales que informan toda la Constitución. Dentro de éstos sobresale el reconocimiento del Estado Mexicano como un Estado Social de Derecho y, adicionalmente, la consideración de que la capacidad contributiva —concepto capital para juzgar en relación con la proporcionalidad del gravamen, al menos en lo que hace a impuestos directos— ha de apreciarse teniendo en cuenta el contexto real, lo cual hace necesario aludir al derecho constitucional al mínimo vital.

Se alude a que el derecho al mínimo existencial o mínimo vital ha sido reconocido en otras latitudes⁵²⁴ como un derecho que se deriva de los principios de dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta.

Se argumenta que en el caso mexicano dicho principio 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. Asimismo, se aprecia que 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 autónoma y a participar activamente en la vida democrática. El goce del mínimo vital, en breve, es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido.

El respeto al contenido esencial de este derecho, se afirma, exige que no se pueda equiparar automáticamente la capacidad que deriva de la obtención de cualquier recurso con la capacidad de contribuir al gasto público, todo ello respecto de las personas que puedan carecer de lo básico para subsistir en condiciones dignas.

Así, por ejemplo, se colige que no puede afirmarse que quien agota todo su ingreso en adquirir lo necesario para subsistir, tiene una

⁵²⁴ En la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aprecia que término respectivo puede observarse en la sentencia C-776/2003, fallada el nueve de septiembre de dos mil tres por la Sala Plena de la Corte Constitucional Colombiana. A su vez, para la delimitación del concepto, dicho órgano jurisdiccional acude a tres resoluciones del Tribunal Constitucional Alemán, e inclusive a una decisión del Consejo Constitucional Francés. No obstante, debe precisarse que el concepto del derecho al mínimo vital que se postula en la presente decisión no es exactamente coincidente al contenido en la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana.

capacidad contributiva supuestamente reflejada en la percepción de ingresos apenas suficientes para adquirir bienes y servicios con los que ineludiblemente debe contar para sobrevivir. Por ello, la imposición general a toda persona de contribuir a financiar los gastos del Estado se debe enmarcar dentro de los conceptos de justicia que se desprenden de los principios de proporcionalidad y equidad.

En este orden de ideas, la intersección entre la potestad impositiva del Estado 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. Si bien el deber de tributar es general, el derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no disponga de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente puede ser sujeto de ciertas cargas fiscales que ineludible y manifiestamente agraven su situación de penuria, cuando ello puede coexistir con la insuficiencia de una red de protección social efectiva y accesible a los más necesitados.

De ahí que se establezca que la propia Carta Magna haya señalado como límite a la potestad impositiva del Estado los principios de equidad y proporcionalidad que rigen el sistema tributario y que haya enmarcado el deber de tributar dentro de dichos conceptos de justicia.

Se sostiene 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. Este derecho,

se afirma, 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.

Más adelante se establece que en lo que hace a la materia tributaria, el derecho al mínimo vital goza de una vertiente o dimensión negativa que erige un límite que el Estado no puede traspasar en materia de disposición de los recursos materiales necesarios para llevar una vida digna.

En el transcurso de la argumentación se cita la Tesis Aislada número 1a. CXIX/2006, establecida por la Primera Sala de la Corte, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, correspondiente a julio de 2006, página 335, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD. El sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo -equitativo y proporcional, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir -elevada a rango constitucional- tiene una trascendencia mayúscula, pues no se trata de una simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, una aspiración más alta, relacionada con los fines perseguidos por la propia Constitución, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de los artículos 3o. y 25 del Texto Fundamental, consistentes en la promoción del desarrollo social - dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población- y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán

con responsabilidad social los sectores público, social y privado. En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos”. El precedente correspondiente es identificado en los siguientes términos: “Amparo en revisión 846/2006. Grupo TMM, S.A. 31 de mayo de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo”.

Con los argumentos expuestos, la Ponencia sugiere que se demuestra la estrecha relación existente entre Estado Democrático y Social de Derecho —que presupone una estructura participativa en la cual los individuos se encuentran en condiciones materiales tales que les permitan contar con lo necesario para ser auténticos titulares de derechos y deberes—, mínimo vital y régimen tributario. Por lo tanto en este aspecto, ha de reconocerse, sostiene, la existencia de una esfera de ingresos que no puede ser gravada y con respecto a la cual se aprecia que el legislador responsablemente se ha autolimitado en el ejercicio de su potestad tributaria, tal y como se detalla líneas más adelante.

En este orden de ideas, afirma, resulta claro que el Estado no puede, al ejercer la potestad tributaria, pasar por alto si se están creando tributos que ineludible y manifiestamente impliquen traspasar el límite inferior establecido para garantizar la supervivencia digna de la persona, dadas las políticas sociales existentes y los efectos de las mismas.

Por ello la limitante se ha expresado tradicionalmente en la prohibición de los impuestos confiscatorios —debiendo valorarse que si el artículo 22 constitucional prohíbe la pena de confiscación, con mayor razón debe entenderse que la Constitución propugna por una prohibición de privación confiscatoria de bienes de los particulares cuando ello acontece en el cumplimiento de la obligación tributaria—, pero también es especialmente relevante para el caso el derecho al mínimo vital, en particular el de las personas que apenas cuentan con lo indispensable para sobrevivir.

En resumen, empieza a concluir, en cumplimiento de los fines que justifican su existencia, el Estado está obligado a propender por la creación y mantenimiento de las condiciones materiales necesarias para que una persona pueda subsistir dignamente, a lo cual coadyuva la autolimitación del legislador encaminada a no gravar los recursos necesarios para la subsistencia.

Por ello el reconocimiento del derecho al mínimo vital en materia tributaria de ninguna manera implica contradecir el criterio sostenido por el Alto Tribunal en el sentido de que el legislador cuenta con una potestad amplia para la configuración del sistema tributario⁵²⁵,

⁵²⁵ Tal y como se desprende de la tesis aislada 1a. XLIX/2006, establecida por esta Primera Sala en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, página 210, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación: “SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES. El Texto Constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito

ni entraña la necesidad de someter el análisis de la constitucionalidad de los tributos a las condiciones fácticas de cada causante.

Señala que, como se anticipaba, ello no implica intromisión alguna en la esfera legislativa dentro de la cual se inscribe la configuración del sistema tributario, dado que la misma, por una parte, no es ilimitada —siendo que corresponde a este Alto Tribunal la verificación del apego a las exigencias constitucionales—, y por el otro, no pretende según se afirma, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación defina legalmente y con toda certeza ese mínimo de subsistencia que serviría de punto de partida en la imposición, sino que se reconozca un nivel de riqueza protegido a efectos de atender las exigencias humanas más elementales, lo cual implica excluir las cantidades o conceptos que razonablemente no puedan integrarse a la mecánica del impuesto que se analiza, ya sea a nivel del objeto o que no puedan conformar su base imponible, toda vez que dichos montos o conceptos se encuentran afectados a la satisfacción de las necesidades básicas del titular.

De esta forma, el gravamen termina pesando únicamente sobre una parte de la prestación que excede razonablemente a lo que los contribuyentes puedan identificar como mínimo vital. Menciona ejemplos concretos del referido límite inferior que excluye ciertos recursos materiales de la competencia dispositiva del Estado o de

de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política -amplio, mas no ilimitado-, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales”. El precedente respectivo se identifica en los siguientes términos: “Amparo en revisión 1914/2005. Operadora de Hoteles de Occidente, S.A. de C.V. y otras. 18 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo”.

otros particulares, sin que ello agote todo el contenido del mínimo vital, pues se trata únicamente de una enunciación de conceptos mínimos que no podrán ser gravados para efectos del tributo en cuestión.

Con base en lo expuesto, a juicio de la Primera Sala es dable concluir que los artículos impugnados no transgreden la garantía de proporcionalidad tributaria, al sujetar al tributo a las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral.

En efecto sostiene que no existe una intromisión por parte del legislador en la esfera que vulnere el mínimo vital del sujeto que actualiza el supuesto normativo, sino que simplemente se está gravando una manifestación de riqueza idónea para contribuir a los gastos públicos, como lo es la parte en la que pueda apreciarse un excedente razonable, como acontece con la diferencia adicional a noventa veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente por año de trabajo.

En ese orden de ideas establece que debe atenderse a lo dicho en tanto que el propio artículo 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece un supuesto que da lugar a que no se pague impuesto sobre la renta respecto de dicho concepto —con el límite precisado—, lo cual manifiesta que efectivamente el legislador reconoció una porción de ingreso en la cual le resultaba dable reducir su facultad impositiva conforme al principio del mínimo vital, en aras de garantizar la existencia digna de los contribuyentes, con lo cual no sólo no se vulnera, sino que se salvaguarda la garantía constitucional de proporcionalidad tributaria.

Así, concluye que no existe transgresión alguna al artículo 31, fracción IV, constitucional, pues se está gravando un ingreso que constituye una válida manifestación de riqueza y capacidad

contributiva en los términos de los artículos 1o. y 106 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con la limitante establecida en el diverso 109, de tal forma que solamente se sujeta a imposición una parte del concepto pagado, de la que razonablemente puede afirmarse que no constituye una porción del ingreso tutelada por el principio del mínimo vital que debe ser respetado por el legislador ordinario.

Los planteamientos expuestos dentro de la Primera Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia, fueron motivo de un Voto Concurrente formulado por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

En su voto, el Ministro Gudiño empieza señalando que en la parte final asunto estudiado, entre otras cuestiones, se establece que el derecho al mínimo existencial o al mínimo vital ha sido reconocido en otras latitudes como un derecho que deriva de los principios de dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta y que en el caso del derecho mexicano, 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; constituyéndose, por ende, en un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carece de sentido.

Sin embargo, el Ministro estima importante señalar que si bien es cierto que de la interpretación sistemática de dichos preceptos constitucionales (artículos 1o, 3o, 4o, 6o, 13, 25, 27 y 123) derivan algunos de los derechos fundamentales de los gobernados, a saber, el derecho a la vida, a la igualdad y a la integridad de las personas, – entendido este último aspecto en su más amplia connotación –; también lo es que ello no es suficiente para considerar que dichos

dispositivos son la base de lo que se pretende denominar como el derecho al mínimo existencial o al mínimo vital en relación con el derecho impositivo mexicano.

Para Adam Smith, señala, la proporcionalidad implica que cada quien debe contribuir en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos⁵²⁶.

Establece que el principio de proporcionalidad tributaria implica que los contribuyentes, en base a su capacidad contributiva, deben aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimiento o de la manifestación de riqueza que hubiere gravado el legislador.

Bajo este orden de ideas, pone de manifiesto que uno de los conceptos que condiciona el que en un momento dado un gravamen respete o no el principio de proporcionalidad tributaria que prevé la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el relativo a la capacidad contributiva.

Ahora bien, sostiene, en torno al concepto denominado capacidad contributiva, estima necesario precisar, en primer lugar, las diferencias que existen entre dicho concepto y el relativo a la capacidad económica.

De lo anterior desprende que al legislador le corresponde ubicar la materia imponible (establecida sobre ciertos aspectos objetivos de riqueza), la que en última instancia es la fuente del tributo, sin olvidar, en una segunda fase, determinar con precisión la capacidad contributiva del sujeto obligado tributario. En el primer caso se justifica la existencia de la contribución. En cambio, el carácter subjetivo de la capacidad contributiva se tipifica a través de la posibilidad que el sujeto tiene, en lo particular, de cubrir la carga

⁵²⁶ Hallivis Pelayo, Manuel. “*Tratado de derecho fiscal y administración tributaria*”. México, TAX editores, México, 2000, página 121.

tributaria. Por tanto, para establecer con precisión la aptitud contributiva del contribuyente, en este último caso, se hace necesario apreciar sus condiciones personales y familiares, esto es, sólo después de satisfacer sus necesidades primarias, alimentación, vestido, vivienda, sanidad educación, por señalar las más indispensables, el contribuyente será contribuyente apto⁵²⁷.

Pone de manifiesto que cuando se haga referencia al mínimo existencial, mínimo exento o mínimo vital, necesariamente se debe atender al concepto de capacidad contributiva subjetiva para encontrar su sustento jurídico.

Lo anterior es así, señala, en virtud de que el mínimo exento, tal como lo denomina Giardina, representa la consecuencia lógica del principio de capacidad contributiva, por lo cual sólo puede ser gravada aquella riqueza a la que se le han restado los gastos de producción de fuentes productivas⁵²⁸.

Esto es, apunta, de acuerdo con el principio de capacidad contributiva subjetiva, una persona posee capacidad contributiva cuando percibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia, o sea, cuando tales ingresos rebasan aquellas cantidades que son suficientes para que una persona o familia subsista⁵²⁹.

Lo anterior, en su opinión, se corrobora por el hecho de que el concepto del mínimo vital ha sido definido por la Corte Constitucional de Colombia como aquella parte del ingreso del trabajador que está destinado a solventar sus necesidades básicas y del núcleo familiar

⁵²⁷ García Bueno, Marco César. “*Principios tributarios constitucionalizados. El principio de capacidad contributiva*”, Manual de Derecho Tributario, Coord. Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. Editorial Porrúa, México, 2005, páginas 39 a 41.

⁵²⁸ Citado por Marco César García Bueno en su obra “*Principios tributarios constitucionalizados*”, *op. cit.*, página 29.

⁵²⁹ Margain Manatou, Emilio. “*Introducción al Estudio del Derecho Tributario*”, 13ª. Edición, Porrúa, México, 1997, página 23.

dependiente, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, entre otras, prerrogativas que encuentran expresa consagración en la Carta y que además, posibilitan el mantenimiento de la dignidad del individuo como principio fundamental del ordenamiento jurídico constitucional. Por tanto, el mínimo vital se expresa desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. De este modo el mínimo vital no se restringe solamente a la prestación necesaria para garantizar la supervivencia biológica del individuo, sino que trasciende a la satisfacción de las necesidades básicas mencionadas y en aras de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales⁵³⁰.

Mientras tanto, el Tribunal Constitucional Español lo definió como los bienes indispensables para la realización de los fines propios de la persona, considerando como fines, aquellos que el constituyente perfila expresamente como dignos de acción tutelar positiva por parte de los poderes públicos, como la protección a la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, entre otros, que no sólo se ofrecen como mandatos dirigidos al legislador para el despliegue de una acción prestacional de signo administrativo, sino por el desarrollo de una acción normativa que permite configurar una especie de esfera patrimonial intangible para los terceros, precisamente para asegurar el cumplimiento de aquellos objetivos constitucionales⁵³¹.

Manifiesta que la capacidad contributiva subjetiva, de donde deriva el concepto del mínimo vital, implica que todos aquellos ingresos destinados a la satisfacción de las necesidades esenciales del individuo no forman parte de lo que debemos considerar capacidad contributiva.

⁵³⁰ Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentarúa. Radicación T-552/04, fecha 1º de junio de 2004. Sentencia. T-552/04.

⁵³¹ Referencia 113/1989. Fecha de aprobación 22/06/1989, página 8.

Para apoyar sus argumentos el Ministro Gudiño cita a Benvenuto Griziotti quién precisa que el “mínimo para la existencia” no representa una capacidad contributiva, sino el costo de vivir, que no puede ser disminuido por los impuestos pues se estaría transfiriendo el impuesto sobre otros contribuyentes⁵³².

Menciona a su vez que Marco César García Bueno sostiene, en relación con el concepto del mínimo exento, que este puede ser personal o familiar. En el primer caso, es necesario respetar las necesidades básicas del contribuyente; los recursos con los que satisface sus necesidades primarias, no deben ser gravados por impuestos, independientemente de la cuantía que representen. El mínimo exento personal se mueve en el ámbito de la justicia vertical. En la medida en que la riqueza del sujeto aumente, mayores posibilidades tendrá de satisfacer sus necesidades y, por ende, de participar en el concurso de los gastos públicos. En el segundo caso, se busca beneficiar a las familias cuya situación impositiva no pueda ser resuelta mediante la progresividad. Se procura establecer tratamientos discriminatorios con relación a las condiciones específicas de cada núcleo familiar. De esta forma, la tributación no obedece a condiciones cuantitativas sino cualitativas. Por lo cual los contribuyentes que teniendo los mismos ingresos netos, tienen situaciones familiares diferentes y no cuentan con el mismo nivel de capacidad contributiva⁵³³.

Por tanto, expone, el mínimo existencial o mínimo vital, parte del análisis que se realice del concepto de capacidad contributiva subjetiva, pues en cada caso concreto, se debe atender a la situación particular del gobernado, tomando en consideración su situación

⁵³² Griziotti, Benvenuto. “*Principios de Ciencia de las Finanzas*”, 6ª. Edición, Trad. Dino Jarach, Depalma, Buenos Aires, 1959, página 165.

⁵³³ García Bueno, Mario César. “*El principio de capacidad contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal*”, *op. cit.*, páginas 55 a 60.

personal o familiar y sin que se puedan gravar aquellos ingresos que sean necesarios para la subsistencia (entendido éste concepto en su más amplio alcance) de su persona o familia.

Establece que el criterio que la Corte ha sostenido en relación con la capacidad contributiva, ha sido únicamente el objetivo, esto es, en cuanto a la potencialidad real de contribuir de una persona al ubicarse en el supuesto normativo que previó el legislador, con motivo de un movimiento de riqueza.

En efecto, señala, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en momento alguno ha analizado el principio de proporcionalidad tributaria, atendiendo a circunstancias particulares de las personas o de las familias, sino más bien en cuanto a su potencialidad real de los sujetos pasivos para contribuir al gasto público, lo que revela que nuestro más Alto Tribunal ha prescindido en forma reiterada del análisis de la capacidad contributiva de las personas, desde el punto de vista subjetivo.

De lo anterior desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el estudio de constitucionalidad de una norma jurídica, en tanto constituye una disposición de observancia general, abstracta y permanente, debe realizarse en función de circunstancias generales y no de las particularidades específicas que rodean a cada contribuyente, en lo personal o en lo familiar.

Bajo este orden de ideas, pone de manifiesto que el Alto Tribunal ha analizado la proporcionalidad de las contribuciones, a que se refiere la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la capacidad contributiva objetiva de los contribuyentes del impuesto, esto es, atendiendo a factores cuantitativos, los cuales se aprecian a través de los índices generales de riqueza y no a partir de la situación específica y particular de los gobernados.

Por todo ello, estima que el hecho de hablar del mínimo existencial o mínimo vital en el proyecto que se sometió a la consideración de los señores Ministros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se opone a los criterios jurisprudenciales⁵³⁴ que ha sustentado el Alto Tribunal en relación con la garantía de proporcionalidad tributaria, pues conforme a lo señalado en dichas tesis, el análisis de ese principio constitucional se debería realizar a partir de las circunstancias generales que engloban a la norma tributaria y no tanto en función de la situación específica o particular del gobernado o de su familia.

A mayor abundamiento, sostiene que debe señalarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis de jurisprudencia, las cuales desde luego comparte ampliamente, ha sostenido la inoperancia de los conceptos de violación o agravios, cuando a través de ellos, se pretende demostrar la inconstitucionalidad de una norma general a partir de una situación particular del sujeto al que se le pretende aplicar.

Expresa que lo anterior es así, en virtud de que hasta el momento en que el legislador no establezca expresamente lo que debe entenderse por mínimo vital, no corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hacer pronunciamiento alguno en relación con dicho principio tratándose de la materia impositiva, pues ha sido criterio reiterado de este Alto Tribunal que la falta de proporcionalidad de una contribución no debe hacerse en función de

⁵³⁴ Los criterios jurisprudenciales a que se hace referencia son los que han quedado transcritos con antelación de rubro: "IMPUESTOS. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. SU FALTA DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS GENERALES." y "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. POR REGLA GENERAL, LA VIOLACIÓN A ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES NO ES OBJETO DE PRUEBA, PUES LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS FISCALES DEBE ANALIZARSE ATENDIENDO AL UNIVERSO DE GOBERNADOS QUE SE UBICAN EN EL SUPUESTO QUE PREVÉN."

aspectos particulares o específicos de los contribuyentes, -que es precisamente en lo que se inspira el mínimo vital o mínimo existencial para determinar si existe o no la capacidad contributiva subjetiva-, sino de circunstancias generales, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley.

Del mismo modo, estima conveniente precisar que no puede señalarse que el mínimo vital esté representado por los límites que ha fijado el legislador a la tributación, ni tampoco con las exenciones que ha establecido respecto a ciertos supuestos normativos, pues como se ha demostrado con antelación, el principio del mínimo vital implica un concepto de naturaleza superior, que impide al Estado recaudar cantidad alguna sobre aquellos recursos que son indispensables para la subsistencia de los individuos y de quienes dependan de ellos.

Finalmente, señala que no comparte el hecho de que en el asunto resuelto se hubiera realizado una referencia al concepto denominado como mínimo vital o mínimo existencial, en virtud de que en la demanda de amparo, la parte quejosa no hizo valer su planteamiento de inconstitucionalidad respecto a los artículos 110 y 112 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a partir de su situación particular y específica, -supuesto en el cual, a mi parecer, se hubieran tenido que declarar inoperantes sus conceptos de violación-, sino que ello lo hizo a partir de una incorrecta interpretación de lo estipulado en dichos preceptos jurídicos.

En virtud de lo anterior expresa estar de acuerdo con el sentido del proyecto, pero no con las consideraciones que la componen, en tanto hacen referencia al concepto denominado como mínimo existencial o mínimo vital.

Como vemos las consideraciones expresadas por la Ponencia no son compartidas del todo por el Ministro Gudiño, sobre todo que fundamenta su posición en que el mínimo vital no se encuadra en los

límites impuestos por el legislador a los tributos, sino que esos límites corresponden a la capacidad contributiva objetiva y que las consideraciones que corresponden a la capacidad contributiva subjetiva no son consideradas en nuestra legislación. Asimismo sostiene el criterio de que una situación de carácter particular o singular no puede generar la consideración de falta de proporcionalidad de un tributo.

La Tesis en comento ya ha sido referida en de otras decisiones, así en el 2013, con motivo del Amparo directo 667/2012, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito pronunció dos tesis que son relevantes para mi investigación.

En la primera⁵³⁵ el Tribunal Colegiado establece que en el orden constitucional mexicano el derecho al “mínimo vital” o “mínimo existencial”, ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en lo principios del Estado Social de Derecho, dignidad humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, que cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales.

Encuentra como fundamento a su resolución los artículos 1º, 3º, 4º, 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunados al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” suscritos por México. Instrumentos, que reitera, son constitutivos del bloque de constitucionalidad.

El Tribunal Colegiado concibe el derecho al mínimo vital o mínimo existencial como la satisfacción y protección de diversas

⁵³⁵ Registro No. 200 2743; Tesis Aislada; 10ª Época; T.C.C.: S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1345.

prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etc.), por lo que se erige en un presupuesto del Estado Democrático de Derecho pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido.

El órgano jurisdiccional agrega que la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. Este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual 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 o de las necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias 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.

La segunda de las tesis⁵³⁶ el Tribunal Colegiado señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el derecho al mínimo vital exige analizar si la persona que no dispone de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente, puede ser relevada de determinadas cargas fiscales.

⁵³⁶ Registro No. 200 2744; Tesis Aislada; 10^a Época; T.C.C.: S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1347.

Asimismo precisó que el respeto al contenido esencial de este derecho exige que no pueda equipararse automáticamente la capacidad que deriva de la obtención de cualquier recurso con la de contribuir al gasto público, todo ello respecto de las personas que puedan carecer de lo básico para subsistir en condiciones dignas, y determinó que la acepción negativa del derecho al mínimo vital se erige como un límite que el Estado no puede traspasar en el diseño e implementación de la política recaudatoria.

Por tanto, concluye, el análisis del derecho al mínimo vital implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera, por carecer una persona de recursos materiales, pues el respeto a la dignidad de la persona justifica la creación de una esfera patrimonial inmune a cualquier circunstancia que implique un aniquilamiento como ser humano. En cada caso particular habrá que clarificar si se trata de una carga soportable o no.

Las tesis comentadas apuntan a un claro reconocimiento del derecho fundamental al mínimo vital por parte de los órganos jurisdiccionales federales. Esta conceptualización encuentra serias limitantes para este estudio ya que ha sido realizada en el ámbito que corresponde a la materia fiscal y como un límite a la capacidad de exacción del Estado o a la acción ejecutiva de acreedores, confiscación o reducción de salario.

Para alcanzar un desarrollo pleno del derecho fundamental al mínimo vital se requiere ampliar su concepción para que tenga efectos en cualquiera de las múltiples disciplinas jurídicas y se enfoque en la protección efectiva para cualquier persona, independientemente de la relación jurídica en que se encuentre, pueda acudir a los órganos del Estado en demanda de protección y otorgamiento de las competencias, condiciones básicas y

prestaciones sociales para que pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria.

Las medidas positivas o negativas imprescindibles a cargo del Estado y de la sociedad en su conjunto deben orientarse a la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, conforman la base para que los individuos, grupos o clases sociales, cuenten con las condiciones mínimas para desarrollar planes de vida autónomos y de participación activa en la vida democrática del País.

En este capítulo hemos podido analizar como la condición de prestación de carácter universal y de derecho subjetivo a favor de grupos o colectivos definidos principalmente por sus condiciones de pobreza, con el objetivo básico de procurar disminuir los impactos nocivos en la vida digna de las personas, pareciera ser un común denominador entre Renta Mínima de Inserción, Renta Básica y Derecho al Mínimo Vital. El llamado salario social o salario de los pobres es, sin duda, una medida esperanzadora para aquellos que pensamos que toda vía es posible trabajar por una sociedad más solidaria. A nadie escapa que poner sobre la mesa una visión sobre la posibilidad de llevar hasta sus últimas consecuencias en México medidas como las comentadas, pone de manifiesto dificultades, resistencias, burocracias y objeciones de todo tipo, principalmente de carácter económico.

En otras latitudes se dice⁵³⁷ que, en definitiva, las políticas de mínimos sociales, los llamados salarios sociales, no han satisfecho las enormes expectativas que sobre ellos se habían proyectado. Y no

⁵³⁷ Al respecto puede verse Olmeda Freire, Gladys B. “*La Renta Mínima Garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo*”. Visible en www.ces.qua.es/pdf/trabajos/articulos/revista_-07/art.3-rev7-pdf. Recuperado el 13 de junio de 2011.

podía ser de otro modo. Desde muchos ámbitos se ha querido ver en ellos una panacea, nada más y nada menos, que un principio de solución a los serios problemas de marginación y exclusión. Se afirma que ninguna sociedad desarrollada que se precie a si misma puede permitirse no atender a un grupo tan importante de ciudadanos a los que no llegan los sistemas clásicos de seguridad social y que no disponen de los medios más elementales de subsistencia. Sólo desde la consideración de estos programas de ingresos mínimos como una etapa transitoria hacia la consolidación de un verdadero derecho ciudadano fundamental a percibir del Estado unos ingresos mínimos con independencia de que se hayan incurrido en riesgo alguno, genérico o específico, y liberados, por lo tanto, de la aplicación de los principios característicos de la asistencia social, se puede entender el enorme interés que se tiene en estas medidas. En tanto no se produzca la superación de este ciclo intermedio, va a ser difícil hablar de los salarios sociales como algo distinto a una más del elenco de prestaciones asistenciales. Conviene, pues, so pena de perder el horizonte, no quedarse como frente al arcoíris, ni embelesado ni empalagado por las rentas mínimas.

Al margen de la posición personal que podamos tomar con respecto a una u otra manera de interpretar los límites a la capacidad contributiva, a nosotros nos parece rescatable el que en ningún momento se plantean objeciones a la posible consideración o incorporación del derecho al mínimo vital en nuestra Constitución lo que, en nuestra opinión, abre un espectro muy amplio y válido para empezar a discutir la incorporación de ese derecho fundamental en nuestro orden interior. No cabe duda que se puede afirmar que el derecho al mínimo existencial o mínimo vital ha sido plenamente reconocido en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Encontramos la caracterización del derecho al mínimo vital definida por los órganos jurisdiccionales federales en las tesis referidas. Esta labor interpretativa del ordenamiento constitucional es de especial relevancia para el estudio de la pobreza desde una perspectiva jurídica, plantea concepto, obligaciones, límites y derechos que derivan a las persona.

Con las tesis reseñadas de la Corte y el Tribunal Colegiado, se plantea un posicionamiento que compromete a autoridades y miembros de la sociedad civil para resguardar un mínimo de condiciones que permitan a la colectividad a aspirar al bienestar y tener acceso a nuevas y mejores oportunidades.

Con respecto a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conviene recordar lo dicho por Bustos con respecto al Tribunal Constitucional español sobre el que sostiene una dura crítica al destacar su formalismo, ya que parece afirmarse que los tratados constitutivos, a efectos constitucionales, no son más que una forma especial de tratados, “desconociendo, palmariamente, las importantes diferencias cualitativas y cuantitativas implicadas en los mismos y en su legislación de desarrollo” y agrega que “sostener, como parece hacer la jurisprudencia constitucional, que no pueden producirse cambios constitucionales..., implica moverse en un formalismo vacuo”⁵³⁸. Debemos protegernos de la posibilidad de ese formalismo vacuo en México.

Por otra parte, además de la interpretación referida, habrá que atender al alcance de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al denominado Protocolo de San Salvador, ya que esos instrumentos internacionales que aluden a derechos humanos, ahora

⁵³⁸ Bustos Gisbert, Rafael, *op. cit.*, página 152.

plenamente incorporados en nuestro derecho, implícita y explícitamente reconocen el derecho al mínimo vital.

Garantizar unos ingresos mínimos a aquellos sectores de la población sin recursos o con recursos insuficientes debe acompañarse que favorezcan la inserción social de los beneficiarios, sobre todo al mundo productivo, al mundo laboral. Esto podría articular un derecho al mínimo vital: derecho a ingresos mínimos y derecho a la inserción social.

Así, como señala Silva Meza:

“La determinación de un mínimo para una subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente constituye el parámetro para dar contenido al derecho al mínimo vital, el cual coincide con las condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre”⁵³⁹.

Retomemos también lo que ha señalado Prieto Sanchís⁵⁴⁰ para el caso español, que “la idea de que los derechos aparecen delimitados desde la Constitución, o de que entre los derechos y sus límites existen fronteras nítidas,... es una idea errada”. Es decir, si nos ubicamos en México, que difícilmente podemos pensar que el desarrollo de nuestro Derecho Constitucional a partir de las viejas consideraciones sobre las Garantías Individuales que se reconocían, delimitara integralmente los derechos humanos impulsados en el orden jurídico internacional. La nueva concepción a partir de la Reforma de 2011, deberá producir nuevos horizontes interpretativos que puedan dar luz ante la obscuridad de las fronteras comentadas.

De otra parte destaco igualmente el valor político que tiene la resolución comentada, en el sentido de sentar las bases de lo que

⁵³⁹ Silva Meza, Juan N. “*El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia*”, *op. cit.*, página 236.

⁵⁴⁰ Prieto Sanchís, Luis. “*Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*”. Editorial Trotta, Madrid, 2003, página. 200.

puede ser un principio interpretativo de hasta dónde llega la obligación del Estado en materia del derecho al mínimo vital, se desprende, en mi opinión, un espíritu de desagravio a las víctimas que no han podido gozar de ese derecho fundamental, con ello se constata el variado espectro de interpretaciones posibles que muestran una sensibilidad particular, política se puede decir, a favor de la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, una nueva visión para la incorporación del Sistema Internacional de Derechos Humanos al derecho constitucional mexicano debe permitir la articulación de los derechos que reconoce la Constitución con el Sistema Internacional de normas, derechos fundamentales y libertades en la materia, estableciendo reglas relativas a su interpretación. Al disponer que dichos derechos y libertades se interpretarán de conformidad con dichos ordenamientos internacionales por ser "*Ley suprema en la Unión*", en realidad se establecería una regla obligatoria para el intérprete de la Constitución. Siguiendo para ello la posibilidad de una interpretación expansiva prevista en el citado artículo 133 constitucional. La aplicación del contenido normativo señalado en el artículo en comento no sería discrecional, ya que es una disposición imperativa para quien deba interpretar lo que establece la Constitución. El intérprete no va a completar o complementar los ordenamientos constitucionales atendiendo a cualquier sistema de fuentes sino que deberá interpretar el texto constitucional dando contenido a la expresión "*serán Ley suprema de la Unión*" como ya lo ha hecho, permitiendo con ello adaptar el texto constitucional a los dispositivos internacionales y a la interpretación que de los mismos realicen los órganos competentes.

Ya no sería una opción para el intérprete el texto constitucional acudir a instrumentos internacionales, sino que para esclarecer el contenido de esos derechos fundamentales y libertades deberá

apoyarse en la Declaración y en los textos de los tratados y acuerdos internacionales que en esta materia ha suscrito México. Esta regla desplaza los principios ordinarios para la interpretación que recuerdan a la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

Aquí adquieren las normas internacionales, vía traslación, su incorporación para interpretar al derecho interno en la materia, por cierto, incluso en el caso de la Declaración, sin sujetarse a los requisitos de ratificación o publicidad.

Derivado del texto constitucional, el intérprete de los derechos fundamentales y libertades sabría con claridad que al realizar su función interpretativa, en virtud de la regla que venimos comentando, debería hacerlo tomando en consideración y conforme a lo establecido en la Declaración y en los tratados y acuerdos internacionales ratificados por México.

Esta regla interpretativa permitiría acceder con claridad al Derecho que se incorpora para direccionar la interpretación de los derechos fundamentales en el Estado mexicano, para ello se deposita en el derecho interno una serie de criterios que permitirán al intérprete de la norma identificar los alcances y el sentido de las normas internas adoptadas como garantías individuales reconocidas en la Constitución.

Se establecería entonces una forma única que debe atenderse *ex profeso* para la elaboración de una interpretación de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce, se atribuye así, un papel relevante a los instrumentos internacionales que van a predeterminar la opción normativa que debe tenerse en cuenta al interpretar esos derechos.

No se podría discutir el carácter constitucional de la regla interpretativa y por lo mismo el que se encuentre ubicada en la cúspide de la pirámide del sistema jurídico mexicano, tampoco,

entonces, podría cuestionarse su valor constitucional ni su alcance limitado a los instrumentos que la propia Constitución establece. No importa para ello que la Constitución haya convertido en norma escrita lo que, en su origen, fuera identificado como principios generales: la Declaración. Recordemos que este instrumento no tiene carácter de tratado internacional formal y materialmente hablando, aunque adquiere un valor extraordinario al dar sentido y alcance a los derechos fundamentales que se reconocen en la norma fundamental.

Podríamos decir que la Constitución aspira a reflejar el contenido más amplio de los derechos fundamentales ya que en su construcción e interpretación hay consecuencias notables en el terreno normativo al poder incorporar como regla interpretativa los instrumentos internacionales. Es un salto cualitativo que introduce en el derecho interno el mucho más amplio contenido de las normas externas, y justo en una de las funciones más relevantes en la vida del Estado Social y Democrático de Derecho, como lo es en el momento de interpretar la Constitución.

El relevante papel de los instrumentos internacionales, confiere a los mismos un ámbito normativo propio que se materializa cuando el intérprete de la Constitución realiza su función, en materia de derechos fundamentales, de forma que pueda adquirir una visión más completa del ordenamiento internacional e incluso del interno, en el caso de los tratados y acuerdos internacionales ratificados y publicados y que por ello forman parte del derecho interno, ya que su función debe realizarse de conformidad a esos instrumentos.

El catálogo de derechos fundamentales que reconoce la norma fundamental, podríamos pensar, no se agotaría con lo expuesto en las normas que componen el Capítulo I, Título Primero de la Constitución, ya que su interpretación puede incorporar nuevos elementos producto

de las ponderaciones que con esa visión más amplia puede realizar el intérprete de la norma constitucional.

Una orientación como la que hemos venido exponiendo daría un sentido formidable en la interpretación de los derechos humanos considerados en nuestra norma fundamental al tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

“Artículo 25.1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; ...”

Coincidimos con Bustos⁵⁴¹ en que la idea de una interpretación amplia y de la posibilidad de reformar la Constitución atendiendo a lo establecido en órganos supranacionales permitiría alejarse de lo que se ha llamado la “inadecuación de la posición del Tribunal Constitucional (en nuestro caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y su posible defensa a ultranza de la irreformabilidad de la Constitución como consecuencia de instrumentos de naturaleza internacional o por lo menos no estatal”, y también con respecto a lo que ya he comentado sobre el principio de supremacía constitucional, ya que vemos que los instrumentos internacionales sobre derechos humanos admiten la posibilidad de ser incorporados expresa o tácitamente el texto constitucional.

No se tiene la pretensión de construir una nueva interpretación de lo que la idea o concepto de sociedad justa debe ser en nuestro país, sino de proponer un modo de convivencia común que ayude a minimizar los impactos de la pobreza, contribuyendo a la estabilidad social, favoreciendo la convivencia entre los mexicanos, impulsando la

⁵⁴¹ Bustos Gisbert, Rafael, *op. cit.*, página 156.

solidaridad y la búsqueda de propósitos compartidos entorno a una vida común.

A la vista de estas consideraciones podemos anticipar una conclusión sobre el avance inexorable del Estado Social y Democrático de Derecho, en este caso del mexicano, al plantear la posibilidad de introducir en la norma cúspide de su sistema jurídico como regla interpretativa de los derechos fundamentales que reconoce la posibilidad de asumir los instrumentos internacionales para ordenar los conceptos e ir creando el sistema interno de derechos humanos, otorgando a esos instrumentos reconocimiento de valor constitucional, es decir formando parte e incidiendo en el sistema constitucional.

CAPITULO 2

ASPECTOS JURÍDICOS Y POLITICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Corresponde ahora analizar las consecuencias jurídicas que una perspectiva constitucional de la pobreza tiene en el sistema jurídico mexicano en lo general y en el funcionamiento del aparato administrativo público en lo particular. Desde luego, conviene recordar que cualquier propuesta de estructuración de las instituciones mexicanas de lucha contra la pobreza, así como la reformulación del papel del Estado mexicano en su conjunto con respecto a esta materia, es imposible pensarla sin una repercusión puntual en el sistema normativo previo que sirve de base para normar la intervención del Estado en el combate al flagelo y, al mismo tiempo, fija los límites de dicha intervención para garantizar la libertad y dignidad personal e individual de los sujetos que se ven afectados por el fenómeno, y determina los principios que han de orientar los procesos de formación de la políticas públicas y las decisiones colectivas que se deberán instrumentar.

En este trabajo he propuesto que dicha reflexión tenga contenidos normativos deliberados, a través de imaginar una interpretación distinta a la hasta hoy vigente del artículo 25 constitucional para considerar dicha norma como un derecho fundamental de los ciudadanos que obliga al Estado a orientar la rectoría económica de la nación a la redistribución de la riqueza y a la obtención de la calidad de vida digna que demandan los mexicanos individual y colectivamente. Es decir, con la conformación de un nuevo paradigma que propugna por un orden justo y progresivo en la estructura y funcionamiento del Estado nacional. Con ello, en mi opinión, es posible avanzar hacia un contexto nacional más igualitario como exigencia jurídica y moral de todos los ciudadanos e instituciones de la Patria.

La propuesta de una opción distinta de la que hasta ahora se ha seguido es consecuente con la exhortación que se realiza desde el Instituto Interamericano de Derecho Humanos⁵⁴², en el sentido de que esta es una alternativa de valor y una acción política que suponen una intolerancia moral y una no aceptación política a la realidad de que amplios sectores de la población se encuentre marginados social, cultural, política y económicamente, en condición de pobreza crítica, y por esa causa no pueden ejercer sus derechos ni gozar de los beneficios del desarrollo de un sistema pretendidamente democrático.

Es cierto que no siempre que se teoriza acerca de la necesidad de resolver el problema de la pobreza se piensa en el orden constitucional que establece principios de justicia distributiva como estructura pública que legitima la rectoría económica del estado, con ello se rompe la idea de que nuestro sistema jurídico sólo trata de justificar en materia de combate a la pobreza principios de asistencia

⁵⁴² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, página 25.

humanitaria que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas sin pretender conformar un derecho exigible para los ciudadanos. Como he venido explicando el sentido que se puede desprender de la norma constitucional es, efectivamente, un derecho subjetivo exigible que presenta condiciones materiales específicas para su concreción. No es una disposición abstracta o de futuro, sino un planteamiento que resulta crítico para transformar la realidad vigente redefiniendo las exigencias de justicia para que cada persona cuente con los bienes necesarios para poder tener y desarrollar una vida digna.

El planteamiento me permite afirmar que al apelar a la dignidad humana, a la calidad de vida digna o al derecho al mínimo vital, no se hace a nociones vagas o carentes de contenido normativo, por el contrario, dichos conceptos fundamentales se encuentran especificados en la esfera normativa como estrictos deberes de justicia y derechos correlativos que conforman en su conjunto lo que puedo describir como el derecho a la subsistencia como una cuestión de subsidiariedad, estableciendo el deber de la instituciones para la realización del estándar mínimo de vida de los mexicanos.

El contenido formal y materialmente jurídico de los conceptos señalados, dignidad humana, calidad de vida digna y derecho fundamental al mínimo vital, me permiten, también reiterar la necesidad de enfocar la posible solución a los problemas generados por la pobreza desde una dimensión de derechos, es decir que el Estado mexicano debe centrar su accionar en la lucha contra la pobreza partiendo del reconocimiento de que se trata de hacer efectivos los derechos fundamentales que asisten a las personas que se encuentran en tal condición y que la formulación de políticas públicas efectivas que propicien la gobernabilidad deseada sólo es posible con el respeto irrestricto a los derechos humanos de los

pobres de México, siendo ellos los actores principales en la lucha por superar su situación.

La lucha contra la pobreza se enmarca dentro de la política social y afecta la gobernabilidad de las instituciones. Recordemos con Aron⁵⁴³ que la política social constituye no sólo la expresión de decisiones y políticas distributivas, redistributivas y compensatorias, sino que manifiesta la vocación social de un Estado democrático.

Pasemos a analizar cómo, desde los textos vigentes, podríamos encontrar un nuevo sentido en el sistema normativo mexicano para replantearnos el combate a la pobreza.

2.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES UTILIZABLES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

He sostenido a lo largo de este trabajo que desde un punto de vista personal tendíamos que asumir una intolerancia moral a las condiciones de pobreza que afectan a millones de mexicanos y que, desde un punto de vista político el Estado debería mostrar claramente, dando la prioridad requerida al tema, la no aceptación, y por lo tanto su rechazo contundente, a la realidad de que amplios sectores de la población se encuentren marginados social, cultural, política y económicamente en condiciones de pobreza crítica, que por ello se ven impedidos a ejercer y disfrutar de sus derechos fundamentales y no gozan de los beneficios del desarrollo de una sociedad pretendidamente democrática.

⁵⁴³ Aron, Raymond. *“Ensayo sobre las libertades”*. Alianza Editorial, Madrid, España, 2007, página 91.

Además de razones morales y políticas, he pretendido centrar el tema en la discusión de cómo la pobreza tiene una perspectiva jurídica derivada de las nociones de dignidad humana, calidad de vida digna y mínimo vital, sostenidas desde el Sistema Internacional de Derechos Humanos e interiorizadas en nuestro propio sistema jurídico si atendemos a los principios constitucionales que consagran los derechos humanos y sus garantías de gozan los mexicanos.

El Estado Social, Constitucional y Democrático de Derecho, al que he venido refiriéndome en esta investigación, tiene el deber y la legitimidad de atender y velar por las condiciones de subsistencia de todos sus habitantes, independientemente de que no pueda garantizar presupuestalmente tal cometido, se sabe y se reconoce que el funcionamiento de un Estado requiere necesariamente contar con los recursos presupuestales o económicos indispensables para su actuación. La insuficiencia de recursos no puede ser un obstáculo, cuando no un burdo pretexto, para que en el país el tema del bienestar general de la población se soslaye o se ignore, ningún Estado se puede concebir como tal cuando las condiciones de desigualdad y miseria afectan a grandes porcentajes de su población, el tema adquiere la mayor relevancia y la prioridad en el ejercicio del gasto público tendría que poner al tema dentro de los principales rubros de canalización de recursos. Se requiere poner a prueba el carácter redistributivo de la riqueza nacional característica de un Estado Social, no sólo dirigida a fortalecer posibles políticas asistenciales, sino a dirigirse a cumplir con las exigencias mínimas que una sociedad igualitaria demanda. Y ello no sólo en cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado, sino también, ante la posibilidad de que la falta de acciones contundentes en la materia acabe por diluir el estado social y el desencanto y desesperación de sus habitantes se convierta en un estallido de la sociedad.

Coincido con Aguilera⁵⁴⁴ cuando afirma que:

“El Estado Social de Derecho representa la aspiración hacia un verdadero constitucionalismo social, donde sólo puede conseguirse un efectivo ejercicio de los derechos fundamentales mediante la garantía, por parte del Estado, de condiciones mínimas existenciales del ciudadano. Esta noción implica la reivindicación y tutela de los grupos socioeconómicos más vulnerables de la sociedad y el desarrollo del pluralismo como expresión de las demandas sociales y control sobre órganos de poder”.

Las propuestas más recientes en el análisis constitucional, al que me he venido refiriendo, reflejan, en mi opinión, la preocupación por el porvenir y desarrollo de las sociedades democráticas, en las que el modelo de gobernanza se presenta fragmentado, falto de coherencia y con persistente presencia de actores asimétricos, situación que imposibilita la participación de la sociedad en su conjunto en forma igualitaria en la toma de decisiones que les afectan.

El principio de inclusión se considera básico para el desarrollo de la democracia, si es entendido como que quienes resulten afectados por decisiones públicas deben tener la posibilidad de influir en ellas, condicionar su elaboración y participar en la evaluación de su funcionamiento.

Cumplir obligaciones constitucionales, impulsar acciones de bienestar colectivo y propiciar la participación de las personas directamente afectadas por las decisiones que se tomen, parecerían ser pasos obligados a la hora de construir un marco constitucional y legal para el combate a la pobreza.

Parfraseando a Lledó⁵⁴⁵, la idea que tengamos del hombre, lo que nos gustaría que llegase a ser el desarrollo de la humanidad, los

⁵⁴⁴ Aguilera Portales, Rafael Enrique. “*Ciudadanía y participación política en el Estado Democrático y Social*”, *op. cit.*, páginas 77 y 78.

ideales de progreso y justicia que están en el lejano horizonte de las utopías pero que, sin embargo, alientan, viven y se realizan desde el fondo de la razón y de la voluntad, constituyen un motor determinante de esa problemática y apasionante relación entre derecho y pobreza, entre orden jurídico y bien común, entre paz social y bienestar de la comunidad.

Los derechos humanos se erigen como principio legitimador y guía de los sistemas democráticos, su concepción moderna, que los clasifica en derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, permite apreciar con nitidez como la actual crisis económica produce graves tensiones que ponen en jaque las políticas tradicionales de bienestar y, por lo mismo, al propio estado de bienestar, ello vuelve indispensable insistir en que el reconocimiento formal de los derechos sociales requiere control permanente de los ciudadanos, y particularmente de los operadores jurídicos, para evitar que sean utilizados como coartada legitimadora del poder cuando en realidad la actuación de los entes del Estado reflejan que, una vez más, los derechos sociales vuelven a hacer alejados u olvidados.

Los valores, principios y fuerza normativa constitucional contienen elementos fundamentales para el Estado de Bienestar en México, debemos impulsar decididamente la universalización del Estado de Bienestar propuesto como requisito para la reducción de la pobreza, el sueño de una mejor calidad de vida para todos los habitantes de nuestra patria debe sumar más y más adeptos, para que, desde sus respectivas visiones, se logre considerar el Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho que ambicionamos como una realidad efectiva en beneficio de millones de mexicanos.

⁵⁴⁵ Lledó, Emilio. *“Imágenes y Palabras. Ensayos sobre humanidades”*. Compilaciones Taurus, Santillana, S.A. Taurus, Madrid, España, 1998, página 36.

Mucho se ha escrito sobre el contenido de un ordenamiento constitucional, la mayor parte de los autores coincide en que tal norma debe comprender categorías como derechos humanos o fundamentales (parte dogmática), estructuras o formas de organización gubernamentales (parte orgánica) y, en el mejor de los casos, el señalamiento de los procedimientos de garantías de los derechos de las personas.

He comentado el tratamiento que nuestro texto constitucional da al concepto jurídico de dignidad humana, y he planteado la consideración de que la pobreza atenta contra ella de manera singular e impactante. Un atentado tan severo a la dignidad humana como implica la pobreza, entraña una ofensa del mayor orden posible a los derechos humanos ya que los nulifican, los hacen inviables o de plano los inhiben. La violación de esos derechos humanos y el debido tratamiento a las víctimas que la sufren, acarrearán responsabilidad, en el sentido legal o jurídico, al infractor, no sólo de tomar las medidas necesarias para conseguir no seguir violando esos derechos, sino también de reparar los daños causados por las acciones realizadas o las conductas omitidas que producen tal violación.

Es indudable el impacto nocivo que la crisis económica con la que hemos sido afectados en los últimos años ha agravado considerablemente el problema de la pobreza, que demanda una atención cada vez más urgente de todos los integrantes de la comunidad y en especial de los operadores jurídicos ante la situación compleja por la que atraviesa el Estado de Bienestar, afectado por las desregulaciones industriales y la desinversión pública, en sectores que antes aparecía como de especial importancia para el gobierno. El deterioro del tejido productivo, cada vez más dependiente particularmente de la economía norteamericana y de los inversionistas especuladores, la reducción en la práctica, descontada inflación y el

deslizamiento de la moneda, del gasto social y la precarización del mercado social de la vivienda y de la canasta básica, son claros efectos del impacto de la crisis y de la complejidad de las situaciones que genera.

Desde el momento en que la prevalencia de la pobreza se constituye en una violación a los derechos fundamentales que reconoce nuestro ordenamiento constitucional supremo, se debe considerar que tal infracción atenta contra la dignidad de las personas, contra su derecho a condiciones de vida digna y contraviniendo sus derechos al mínimo vital; es decir, se constituye la pobreza, en una clara ofensa a derechos inalienables que le pertenecen al individuo al que se le reconoce que posee dignidad humana en el sentido jurídico de la acepción, y por lo tanto, constituye su violación, en un hecho jurídicamente ilícito que debe ser tratado y reparado en el contexto del orden jurídico establecido tanto en el orden nacional como en el internacional.

Tal irrupción del orden constitucional establecido es un hecho jurídicamente reprobable e ilícito en cuanto priva a quienes sufren de la pobreza de los bienes jurídicos protegidos por los derechos humanos, atenta gravemente, como he expuesto, contra la dignidad de las personas. La gravedad de la situación hace indispensable la intervención de la organización estatal para detenerla y dar un nuevo cauce a la convivencia de la comunidad, privilegiando en sus políticas públicas aquellas acciones que verdaderamente se orienten al bienestar general.

El enfoque en derechos humanos que he venido proponiendo como camino para la atención de la problemática de la pobreza en nuestro país, comporta, no sólo una adecuada perspectiva jurídica, sino también, como señalara Magdalena Sepúlveda, experta de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de pobreza extrema,

numerosas ventajas ya que es un enfoque que facilita el consenso social y enaltece la legitimidad de las medidas encaminadas a combatir la pobreza; que contribuyen al empoderamiento de las personas que viven bajo la pobreza, como sujetos activos de su propio proceso de superación de la exclusión, y las dota de visibilidad; y que proporciona orientaciones y parámetros para la formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la reducción y eliminación de la pobreza⁵⁴⁶.

Aunque pareciera evidente la necesidad de ese enfoque basado en derechos humanos para la reducción de la pobreza, su planteamiento institucional presenta más preguntas, teóricas y prácticas, que respuestas, no es común observar en los administradores definidores de las políticas públicas, planes y programas gubernamentales, que el discurso del enfoque de derechos este presente. Aún persiste en la visión pública un déficit relevante cuando se plantea el enfoque de derechos humanos para superar las condiciones de pobreza en nuestro país. Por ello estimo necesario que los operadores jurídicos nos planteemos ese enfoque, que no demos vueltas a la finalidad de crear conciencia de que cuando hablamos de pobreza estamos hablando de derechos fundamentales consagrados en el ordenamiento superior, de su protección, de su respeto, de su satisfacción, de su garantía y de las obligaciones correspondientes a los órganos del Estado en este ámbito junto con la concurrencia de todos los sectores sociales y de los integrantes de la comunidad.

Por otra parte, el enfoque de combate a la pobreza que tenga como eje articulador a los derechos humanos y, en especial, a la debida consideración a la dignidad de las personas, permite plantear

⁵⁴⁶ Informe de la Experta Independiente encargada de la cuestión de la pobreza extrema y los derechos humanos. (A/63/274; 13 de agosto de 2008); párrafo 13.

también la necesidad del funcionamiento de un Estado bien ordenado, con un sólido sustento constitucional, dado que esta organización se ha revelado como un instrumento eficiente para satisfacer el mínimo social requerido para el desarrollo de la autonomía individual.

Considerando como Estado bien ordenado, como ha señalado Turégano⁵⁴⁷, no sólo aquel que promueve el bienestar de sus miembros y respeta sus libertades, sino el que, además, no abdica de sus responsabilidades en la promoción del mínimo social que corresponde a todo ser humano y es capaz de colaborar en la consecución de bienes públicos, aún de los globales. Desde esa perspectiva, incumbe a los estados, con la participación solidaria de la comunidad internacional, garantizar los derechos y atender las necesidades básicas de los sujetos o grupos desfavorecidos. Incluso, la efectiva inclusión en la igualdad jurídica del Estado de sujetos tradicionalmente marginados, como pobres, minorías étnicas, etc., habría hecho innecesaria la apelación a las instituciones y al Sistema Jurídico Internacional de Derechos Humanos, que ha dado lugar al desarrollo creciente de la normativa internacional garantista. En muchas ocasiones, afirma la autora, el problema de la crisis del Estado no es tanto la pérdida de capacidad para actuar ante problemas globalizados cuanto el fracaso del propio Estado en su estructura interna.

Mi idea ha sido impulsar una nueva interpretación del artículo 25 constitucional como un sólido sustento de las estructuras, competencias, políticas y programas de combate a la pobreza. En este sentido, y como uno de los pocos autores nacionales que sostiene este tipo de enfoque, De Buen Unna afirma que:

⁵⁴⁷ Al respecto puede verse Turégano Mansilla, Isabel, "Justicia Global: los límites del constitucionalismo", op. cit., páginas 103 a 108.

“El desarrollo social es, desde luego, objeto fundamental de las políticas públicas, pero también un derecho ciudadano. A su manera el artículo 25 de la Constitución consagra la garantía al desarrollo social (al que se refiere como “desarrollo nacional”), como una política social de Estado cuya finalidad es que todos vivan en forma una justa distribución de la riqueza, como los instrumentos en los que esa política debiera apoyarse”⁵⁴⁸.

Lo preceptuado en el artículo 25 constitucional comprende los principios de integralidad, libertad, dignidad, pluralismo y equidad. Como instrumentos para hacerlos efectivos incluye el crecimiento, el empleo, la planeación, la participación la corresponsabilidad, la focalización, la productividad y la sustentabilidad, todos ellos como características del desarrollo nacional.

Es indudable que el artículo 25 constitucional aparece como el ordenamiento articulador de una nueva visión de la base constitucional para el combate a la pobreza. Visto dicho artículo como derecho fundamental de los ciudadanos que obliga al Estado a orientar la rectoría económica de la nación a la redistribución de la riqueza y a la obtención de la calidad de vida digna que demandan los mexicanos individual y colectivamente, la lucha contra la pobreza adquiere nueva sede constitucional y las políticas y programas públicos que involucra deben concebirse como cumplimiento de los derechos fundamentales a favor de los individuos, grupos y clases sociales que integran la sociedad mexicana.

2.2. EL COMBATE A LA POBREZA Y SU TRATAMIENTO LEGAL

Las decisiones políticas instrumentadas en leyes y políticas públicas a lo largo de nuestra historia han empobrecido a unos y

⁵⁴⁸ De Buen Unna, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2010, página 4.

enriquecido a otros, como toda obra humana las leyes son perfectibles, intencionadamente o no el andamiaje jurídico que hemos construido como sociedad no ha sido capaz de transformar la vida de millones de mexicanos cuyas condiciones de pobreza son indignas y derivan en una violación expresa a sus derechos humanos y a nuestra Constitución. Dado que la pobreza es condición sufrida por miembros de una comunidad, corresponde a ella, y particularmente a sus liderazgos políticos y sociales, emprender las reformas necesarias para su combate y superación.

No basta con saber que tal malas o injustas son nuestras leyes, que tan desproporcionada es la distribución de la riqueza nacional, o cuán corrupto ha sido nuestro gobierno, o que resulta casi imposible hacer valer los derechos de propiedad y que la violencia, la criminalidad y la impunidad son una constante en nuestra sociedad, los operadores jurídicos, cualquiera que sea el campo de nuestra actividad, estamos llamados a impulsar un cambio institucional y legal de nuestra realidad, debemos insistir en la crítica a nuestro sistema político y a su andamiaje jurídico que propician tanta injusticia, solo con la participación de todos se podrán definir propuestas que hagan posible la urgente transformación que requiere México antes de que la desesperación social explote y exprese violentamente su rechazo a nuestro pretendido orden constitucional.

Tenemos que construir un sistema de leyes que atienda la emergencia nacional, los pasos hacia la democratización del país han sido insuficientes y no se han traducido en mejores condiciones de vida de quienes menos tienen, aunque una mejor democracia debe impactar positivamente el respeto a los derechos humanos de todos los mexicanos, el disfrute de esos derechos se ve impedido sino se cuenta con las condiciones de vida necesarias.

La condición de pobreza no deviene de una situación fatalista en la que no se tengan alternativas para superarla, la mayor parte de las veces a esa situación hay que agregar las desafortunadas políticas públicas instrumentadas, el deficiente diseño normativo y, sobre todo, la ineficiencia gubernamental y la corrupción generalizada en las instituciones públicas. Ante este escenario, el sentido del Derecho y la renovación de los ordenamientos jurídicos se convierten en piezas claves para superar la situación prevaleciente.

Tampoco podemos dejar de percibir como afecta a esa condición de pobreza la desconfianza generalizada en las instituciones, en los partidos políticos y en los políticos, esa desconfianza, que por otra parte está bien ganada, debe revertirse con decisivas intervenciones gubernamentales transparentes, focalizadas, incluyentes, que respeten, y fomenten el respeto, de la dignidad de todas las personas como fundamento del actuar público. Esto no es una pretensión romántica ni ilusa, es una premisa indispensable para la vida en comunidad que el Sistema Internacional de Derechos Humanos y nuestro propio ordenamiento constitucional contemplan y prescriben como principio, valor y norma de actuación pública o como referente axiológico fundamental.

Desde otra perspectiva, hay quienes⁵⁴⁹ han analizado la idea de que los pobres están irremediabilmente condenados a seguirlo siendo y que, de alguna manera, ya están resignados a seguir viviendo su vida de pobres. Esta manera de enfocar el problema refleja el demérito tan importante, que prevalece en muchos, sobre los valores sociales en nuestras comunidades, es una visión insoportable,

⁵⁴⁹ Sachs nos refiere dos estudios que analizan estas condiciones tanto en África, como sobre los estadounidenses de origen mexicano, ambos estudios nos parecen aplicables a este trabajo. Particularmente el segundo de los trabajos mencionados se toma de una cita hecha por Samuel P. Huntington. Ver Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, op. cit., página 439.

injusta y que, en mi opinión, no puede ser alternativa para quienes nos dedicamos a hacer posible que el Estado de Derecho Constitucional y Democrático sea el marco referencial del desarrollo armónico de nuestras comunidades. Prevista en la Constitución la rectoría económica del estado como instrumento para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, corresponderá a los ordenamientos secundarios, las leyes, propugnar por mejores condiciones para el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que hagan posible superar las condiciones de pobreza de millones de mexicanos.

Ya desde 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social instrumento que en su momento significó una articulación jurídica novedosa y que contempló entre sus diversos numerales el establecimiento de competencias formales sobre todo a la Secretaría de Desarrollo Social para combatir y erradicar la pobreza en nuestro País.

A casi 10 años de vigencia de la Ley General de Desarrollo Social el impactante número de mexicanos que se encuentran en pobreza demuestra claramente que de poco sirve contar un instrumentos novedosos si con ello no se logra modificar sustancialmente las estructuras públicas y sociales que caracterizan nuestra nación. Una de sus deficiencias corresponde a la poca capacidad de la Ley, y su estructura básica de aplicación que es la Secretaría de Desarrollo Social, de incidir en la determinación de la política económica nacional que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en su caso al Banco de México. Es decir, SEDESOL está supeditada a la determinación de los grandes criterios de las autoridades hacendarias que no privilegian como es debido, en mi opinión, el cumplimiento de los deberes estatales de

lucha a la pobreza y que permiten orientar el gasto a actividades superfluas o de mucha menor trascendencia.

La política social que deriva de la acción pública del Estado mexicano no se sustenta en una base que considere a la dignidad humana como eje de la misma, no se desarrollan con perspectiva social principios como calidad de vida digna o derecho fundamental al mínimo vital. Cuando mucho se da atención prioritaria a lo que se considera urgente en el momento, las políticas y proyectos de la denominada Cruzada contra el Hambre implementadas por la actual administración son muestra de ello, son acciones que carecen de una base teórica amplia centrada en la persona humana y que sólo, una vez más, consisten en acumulación de actividades determinadas centralmente, y que por lo mismo reinciden en el viejo vicio del centralismo que aqueja a México.

Los 10 años de aplicación de la Ley General de Desarrollo Social constatan la afirmación de que una Ley, sin orientación y base teórica, no puede, por sí sola dar sólida congruencia a la política social en su conjunto. Se requiere entonces de un nuevo modelo económico y de políticas públicas para generar impactos efectivos en la transformación social, como lo he expresado a lo largo del trabajo, recuperar el sentido jurídico de dignidad de la persona, alcanzar sus efectivas consecuencias en el valor constitucional de la vida digna que se espera impulsar para todos los mexicanos y llevar hasta sus últimas consecuencias jurídico-administrativas el derecho fundamental al mínimo vital, pueden constituirse en puntos de partida para alcanzar la congruencia institucional anhelada.

Sobre este tema conviene recordar lo expuesto por De Buen Unna, quién al preguntarse sobre si la Ley General de Desarrollo Social servirá para reducir la pobreza y cambiar las estructuras que han provocado que México sea un país tan desigual responde:

“Es obvio que la promulgación de la Ley, por bien que esté confeccionada, no garantiza los resultados que de ella se esperan. La preceden reglas sobre la libertad, la dignidad y la seguridad de los individuos, grupos y clases sociales; las que protegen a los pueblos y comunidades indígenas y las que establecen los derechos de quienes forman parte de grupos vulnerables, como los niños, los ancianos, los discapacitados y los migrantes; sobre la igualdad y la distribución del ingreso y la riqueza; sobre la conducción y la planeación de la actividad económica nacional; sobre el desarrollo rural, el desarrollo urbano y el desarrollo regional; sobre el abasto de los bienes y servicios socialmente necesarios, la prohibición de prácticas monopólicas y la protección de los consumidores; sobre la educación y la cultura, la salud, el medio ambiente, los asentamientos humanos, los servicios municipales y la vivienda; sobre el trabajo y la seguridad social, y las que regulan la propiedad de las tierras y aguas y las modalidades a la propiedad privada, que en conjunto constituyen un amplio catálogo de derechos sociales y que si sus objetivos se cumplieran medianamente, sería probable que a nadie le preocupara contar con una ley destinada específicamente al desarrollo social. La realidad, empero, demuestra que las leyes que tienen que ver con el tema social están muy lejos de cumplir sus metas y de alcanzar el objetivo fundamental de construir un país razonablemente justo. ¿Por qué suponer que la Ley General de Desarrollo Social mejorará las cosas?”⁵⁵⁰.

Indudablemente De Buen tiene razón en que si el amplio espectro de leyes sociales del país se cumpliera no sólo no habría necesidad de un nuevo ordenamiento sino que, seguramente, el problema de la pobreza estaría acotado.

Por otro lado, esas leyes sociales deben replantearse para dejar en segundo término sus aspectos de competencias administrativas y estructuras burocráticas avocadas a la solución de problema, haciendo énfasis en la centralidad en la persona humana y el respeto a su dignidad como ejes fundamentales para precisar

⁵⁵⁰ De Buen Unna, Carlos, *op. cit.*, página XIX.

objetivos, alcances y ámbitos competenciales de atención a la pobreza en la administración pública de los diferentes niveles del gobierno en nuestro país. Si a esa centralidad y respeto lográramos sumar que es propósito de todas las instancias públicas y sociales impulsar acciones que permitan dotar a todo mexicano de condiciones de vida digna y por lo tanto la orientación del gasto público deberá orientarse hacia su satisfacción, las expectativas buscadas de contar con bases sólidas que impulsen la lucha contra la pobreza podrían adquirir una nueva dimensión.

Como he venido comentando un impulso decidido en la dimensión sugerida sería ampliar la interpretación que sobre el derecho al mínimo vital ha hecho nuestra Suprema Corte de Justicia, para que abarcará no sólo aspectos fiscales o mecanismos para poner un límite a derechos de crédito, sino verdaderas y concretas obligaciones a cargo de las instancias públicas para atender el flagelo de la pobreza.

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 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, y más recientemente el impulso dado en el actual gobierno de Peña Nieto en la denominada “Cruzada contra el hambre” transformada en “Prospera”. 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, el número de pobres mexicanos que no decrece sino que

aumenta 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.

Como señala De Buen:

“Se supone que los programas de focalización de recursos combaten a la pobreza, llevando directamente los recursos estatales a los pobres extremos, con la menor participación de intermediarios y el menor gasto posible, buscando la corresponsabilidad de los beneficiarios. En realidad, no es admisible que estos programas sirvan para combatir la pobreza, dado que al limitarse a los extremadamente pobres, dejan fuera de su cobertura a los demás”⁵⁵¹.

Agregaría que los programas hasta ahora implementados poco han hecho para combatir las causas de la pobreza, y lo que parece evidente es que cada vez la sociedad mexicana es más desigual, inequitativa e injusta, se requiere, entonces, de una renovada visión y de nuevos paradigmas jurídicos que sustenten en el marco constitucional y legal la lucha contra la pobreza.

De Buen afirma que una política que se preocupa por paliar las más grandes carencias de los marginados pero no se ocupa de la desigualdad social, puede ser calificada de asistencial, caritativa o filantrópica, pero no es una política social. Para alcanzar la equidad y justicia social no bastan las acciones compensatorias y de combate a la pobreza, pues se requiere de un modelo productivo incluyente y equilibrado⁵⁵².

Resulta entonces que es imprescindible destacar la íntima relación que vincula insoslayablemente a las políticas públicas y programas de desarrollo social, y por lo tanto al marco jurídico que los

⁵⁵¹ De Buen Unna, Carlos, *op.cit.*, página 45.

⁵⁵² *Idem* página 8.

encuadran, con el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales. La verdadera política social se sustenta en una profunda convicción de acatamiento e impulso que hagan verdaderamente efectivos los derechos fundamentales, sin tal orientación dichas políticas estarán condenadas al fracaso.

La Ley General de Desarrollo Social publicada el 20 de enero de 2004 es el instrumento legal del Estado mexicano para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política y su propósito consiste, de conformidad a su artículo primero, en asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social.

La Ley distribuye su articulado a lo largo de cinco títulos, diez y ocho capítulos, ochenta y cinco artículos y seis disposiciones transitorias, a continuación refiero las estipulaciones que considero más significativas para este trabajo.

Esta norma se sujeta a diversos principios entre ellos la justicia distributiva entendida como la garantía de que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas. Igualmente el ordenamiento establece que la política de desarrollo social se sujetará al principio de solidaridad concebido como la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Por otra parte la Ley General de Desarrollo Social también aporta la noción de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad estableciendo que se trata de aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden

alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar.

Se puede observar claramente que desde la obligatoriedad legal los distintos órdenes de gobierno, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales que consagra la Norma Fundamental, deben, apoyados en los principios de justicia distributiva y solidaridad, orientar sus acciones e inversiones a la atención de los grupos vulnerables para llevarlos a mejores niveles de vida. Desde mi óptica queda clara el fundamento legal que obliga a las administraciones públicas a atender y establecer acciones concretas de superación de la pobreza.

Ante la posible duda de que derechos se comprenden dentro de los derechos sociales la Ley establece que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y los relativos a la no discriminación. Asimismo estipula que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, para ello los distintos órdenes de gobierno deben formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Legalmente queda establecida la noción de zonas de atención prioritarias, siendo consideradas como tales las áreas o regiones, rurales o urbanas, cuya población registra índices de pobreza o marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en la Ley.

En cuanto a lineamientos y criterios para la definición de pobreza, la Ley considera como mínimo los siguientes indicadores:

I.- Ingreso corriente per cápita;

- II.- Rezago educativo promedio en el hogar;
- III.- Acceso a los servicios de salud;
- IV.- Acceso a la seguridad social;
- V.- Calidad y espacios de la vivienda;
- VI.- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII.- Acceso a la alimentación; y
- VIII.- Grado de cohesión social.

Como podemos notar ante la deficiencia o falta de cobertura de alguno de los indicadores mencionados, los órdenes de gobierno deben formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables dando prioridad a la atención de las zonas previamente establecidas y en acatamiento a los principios de justicia distributiva y solidaridad ya mencionados.

Con respecto a los indicadores de pobreza señalados se puede destacar lo señalado por De Buen Unna quien sostiene que:

“La pobreza y la marginación se explican, en buena medida, por el acceso deficiente a estos derechos básicos, fenómeno que se relaciona con la imposibilidad para adquirir un patrimonio o para utilizar los bienes con los que se cuenta. Así, si los miembros de una familia no tienen los medios suficientes para satisfacer sus necesidades alimenticias, menos podrán acceder a servicios de salud y no será hasta que alcancen razonablemente éstos, que puedan pensar en la vivienda, y luego en la educación. En este proceso hay que considerar además otros bienes y servicios de primera necesidad que no enlista el artículo 6º como el vestido, el agua, el transporte y la electricidad, cuya carencia se convierte también en un obstáculo alcanzar los otros”⁵⁵³.

⁵⁵³ De Buen Unna, Carlos, *op.cit.*, página 109.

Con lo anterior no puedo más que estar totalmente de acuerdo con su afirmación de que: “La pobreza da una buena idea del incumplimiento por parte del Estado, con la garantía que todo ciudadano tiene a acceder a un trabajo que le permita vivir con dignidad, de acuerdo con los artículos 5º y 25 de la Constitución”⁵⁵⁴.

2.3. INSTRUMENTACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE COMBATE A LA POBREZA

A lo largo de este trabajo he analizado las ideas que se sostienen para considerar nuestra Constitución como principio y como norma a efecto de establecer tanto orientaciones como obligaciones que propicien un marco jurídico de actuación frente al fenómeno de la pobreza, también hemos podido revisar el sentido que los principios de jerarquía, competencia y reserva de ley pueden tener cuando se les relaciona con las disposiciones constitucionales que pueden ser tomadas en cuenta para luchar contra la exclusión y la marginación. Todo ello con el propósito de resolver la cuestión fundamental de si nuestra norma jurídica constitucional es a fin de cuentas significativa o a simplemente no se percibe en ella la posibilidad de su interpretación como instrumento o directriz para combatir la pobreza.

Además, establecida la afectación por el impacto de la pobreza en la dignidad humana, la condición jurídica de la misma a través de su consideración dentro de los derechos humanos y la incorporación más amplia de éstos en el sistema jurídico mexicano por la vía de la interpretación amplia, podríamos pasar a analizar si existe un deber jurídico de erradicarla, en su caso de donde deriva tal deber o en otras palabras cuál es la fuente de dicha obligación.

⁵⁵⁴ *Idem*, página 110.

Ante la ineficiencia crónica de los programas existentes para atajar la pobreza, la marginación y la precariedad, señala Offe⁵⁵⁵, 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 varias administraciones 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. Frente a la creciente complejidad, el particularismo y el selectivismo de la protección social aumentan las ineficiencias de todo tipo, mientras que una perspectiva más universalista contribuiría a reducirlas expeditivamente. El reto entonces estriba en encontrar respuestas que formulen efectivas garantías jurídicas y las más amplias coberturas universales que centradas en la dignidad de las personas faciliten el acceso general a los bienes materiales.

Es esencial, en este sentido, establece Noguera⁵⁵⁶, 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 plasmación de los derechos de ciudadanía que haga abstracción de esa diversidad

⁵⁵⁵ Citado por Noguera, José Antonio. “*Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado de Bienestar*”. En Estudios de Política y Sociedad, Núm. 1, Segunda Época, enero-abril 2008, Revista de la Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008, página 4.

⁵⁵⁶ Al respecto puede verse Noguera, José Antonio. “*Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado de Bienestar*”, *op. cit.*, página 12.

de estilos de vida y que los considere irrelevante a la hora de garantizar la seguridad de la cuna a la tumba.

Los estados de bienestar contemporáneos han cumplido una función central para la cohesión social en las sociedades de nuestro entorno, pero habrá que reconocer que tienen déficits y limitaciones crecientes, si quieren seguir aspirando al objetivo que está en la base de su aparición, exigen, desde hace tiempo, una cierta renovación que los impulse hacia un mayor y más transparente grado de redistribución, una filosofía universalista que evite exclusiones, una mayor individualización de los derechos y las prestaciones, y una menor dependencia de esos derechos respecto del pleno empleo tradicional y de la participación estándar en el mercado de trabajo. Recordando que los estados de bienestar y las diferentes medidas y programas de política social nunca son finalidades en sí mismas, sino tan sólo instrumentos para conseguir unos determinados objetivos de justicia distributiva y garantía de recursos y oportunidades⁵⁵⁷.

Amartya Sen sostiene⁵⁵⁸ que es la estructura de derechos de una sociedad la que limita la capacidad de las personas para acceder a los bienes, muchas veces las estructuras sociales propiciadas en una sociedad articulada a través del derecho impiden a las personas hacerse con dichos bienes. Si viéramos este pensamiento en sentido contrario el Derecho, como articulación de la sociedad, puede impulsar los mecanismos para que las personas puedan acceder a los bienes que requieren para su vida en la comunidad. Con ello sería posible reiterar el criterio de que en la economía de bienestar, lo

⁵⁵⁷ *Idem*, página 5.

⁵⁵⁸ Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Colección Pensamiento Contemporáneo, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona, Barcelona, España, 1997, página 11.

tradicional consiste en sostener que la justicia es el resultado de elegir aquella institución o política que maximice el bienestar social⁵⁵⁹.

Recordemos que la actividad jurídica se manifiesta en varios planos⁵⁶⁰, que conforme se presentan hacen del mundo jurídico una relación cada vez más compleja, así tenemos un primer plano de relación que podemos identificarlo con el individuo y la norma jurídica en el que la persona toma cuenta de la existencia de las normas jurídicas; un segundo ámbito que nos refiere a la relación entre dos individuos y la norma donde cobra conciencia la igualdad personal; uno tercero donde la persona toma conciencia de su pertenencia a la comunidad, y quizá de la solidaridad, para con ella; y finalmente, un plano de conciencia de lo trascendente de la norma jurídica.

Para el mundo del derecho la pobreza humana se presenta desde prácticamente todos los planos, desde una exigencia personal de conducta, el necesario trato igualitario entre los individuos, la apuesta, que veremos más adelante, por la solidaridad entre la comunidad y, finalmente, lo trascendente de nuestra actitud para contribuir a la búsqueda del bien común.

Lo que resulta indudable para mí es que no puede uno conformarse con mirar a la pobreza desde fuera, como si fuera algo ajeno a nosotros o como un escenario en el que se nos presenta una representación y en el que sólo tenemos o hacemos el papel de espectadores. Por el contrario, únicamente asumiendo de manera responsable y solidaria nuestras obligaciones sabremos, y podremos,

⁵⁵⁹ Al respecto puede verse el estudio introductorio de Damián Salcedo en la obra de Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*, op. cit., página 17

⁵⁶⁰ Para Granfield estos planos están comprendidos en lo que él llama la *Nomósfera* (del griego *nomos*, ley), y comprende a: la *Monósfera* (de *monos*, sólo), la *Isósfera* (de *isos*, igual o equitativo), la *Koinósfera* (de *koinos*, común o público) y, finalmente, la *Teósfera* (de *theos* Dios), por ello señala que la experiencia del derecho es individual, bilateral, comunitaria y trascendente. Al respecto puede verse la amplia explicación del autor en Granfield, David. *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, op. cit., páginas 4 y siguientes.

darnos cuenta de que el combate a la pobreza, el alivio a la miseria y a la ignorancia, así como la consideración especial de los individuos que no tienen un estándar mínimo de vida, lograremos el desarrollo de nuestra comunidad. ¿Qué pensar de la responsabilidad que ante esa realidad deben tener los operadores jurídicos?, si se quiere aportar elementos para permitir que la vida en comunidad sea desarrollada en armonía y buscando el bien general de todos, esos actores deben encontrar las habilidades y competencias para generar soluciones jurídicas, fundadas en principios y valores reconocidos y aceptados, a los problemas de la convivencia social, la Constitución, como Norma Fundamental, es el instrumento idóneo para delinear la acción de todos, gobierno, organizaciones y ciudadanos, con el propósito de alcanzar esas respuestas.

El reconocimiento de que la manera como los pobres se ven obligados a vivir viola sus derechos humanos; y, que la promoción de los derechos humanos como una fórmula que podría atenuar la pobreza ha tardado mucho en producirse, no obstan para considerar la importancia de que el enfoque de los derechos humanos para reducir la pobreza está siendo cada vez más reconocido internacionalmente y se está aplicando gradualmente, aunque en México, como en muchos de los temas relativos a los derechos humanos, seguimos actuando con un importante retraso.

Al analizar las opiniones vertidas por los estudiosos para comprender los elementos esenciales en la evolución de nuestro Derecho Constitucional, como en muchos de los temas contemporáneos, no es difícil, encontrarse con posiciones dominadas por el pensamiento único, estático, unilateral o incompatible, como es el caso de versiones subjetivistas u objetivas radicales, como la negación de cualquier intento de incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en nuestra legislación por

una vía distinta a la reforma constitucional o el confundir igualdad con homogeneidad, ambas nos apartan de la realidad de las cosas.

La nueva fuerza expansiva en el análisis constitucional propone postulados de pensamiento abierto, plural, dinámico y compatible con el eje de la nueva argumentación jurídica constitucional que propone crear un nuevo orden para garantizar la búsqueda del interés general en el Estado Social y Democrático de Derecho.

La perspectiva jurídica como punto de partida para el análisis de la pobreza nos enfrenta a un escenario disperso, poco claro, de múltiples aristas, o “un confuso cúmulo de detalles” a los que hay que darles orden y sentido mediante “generalizaciones de un nivel más elevado”, en la expresión del famoso magistrado norteamericano Oliver W. Holmes Jr.⁵⁶¹, además de que el pensamiento jurídico toma al sujeto como base para dar sentido a lo jurídico, de ahí la importancia de rescatar el valor primario de la dignidad humana como fuente de ese sentido jurídico.

Desde la Naciones Unidas, como hemos visto, ya se ha planteado que significa un enfoque basado en los derechos humanos para reducir la pobreza. Este tipo de enfoque vincula a la reducción de la pobreza con cuestiones de derechos y obligaciones, no sólo con cuestiones de asistencia social o caridad. Nos incita a pasar por encima de medias nacionales y a descubrir cuáles son las personas más vulnerables y a concebir estrategias más amplias para prestarles ayuda.

Recordemos que es común la noción de un derecho entendido como un interés protegido por la ley y que una adecuada caracterización de las relaciones jurídicas, entendidas como derechos y obligaciones correlativas, supone la interacción de una persona con

⁵⁶¹ *Idem*, páginas 10 a 15.

sus intereses, derechos y obligaciones con respecto a otra persona u otras personas, igualmente con sus intereses, derechos y obligaciones respectivos, esto deja al orden jurídico la responsabilidad de armonizar los posibles intereses en pugna y las conductas que de ellos derivan, mediante la determinación de principios y valores que, en primera instancia, son compartidos por la comunidad y sustentados en el propio orden jurídico.

La relación jurídica puede ser plenamente entendida sólo desde el punto de vista de dos o más personas que pueden, eventualmente, tener intereses comunes o contrapuestos. Pero como sujetos cuentan con una dignidad humana, esto es son valiosos en sí mismos, y sus acciones tienden a la búsqueda de su propio beneficio y el de los demás seres con los que se relacionan. El ejercicio de sus derechos y obligaciones encuentra sentido en el ejercicio de su libertad, la cual sólo puede ejercerse en un contexto adecuado que suponga haber satisfecho, comida, vestido, vivienda, quién puede interactuar si no ha logrado su propio sustento o frente a un economía de subsistencia, ¿Cómo forjar y compartir valores? ¿La libertad sin recursos tiene o supone alguna dignidad? Por ello los derechos son el fruto de la tensión entre la libertad y la igualdad⁵⁶².

El ingrediente de la protección jurídica en la noción de los derechos eleva la relación entre conducta e intereses al nivel de una obligación, si esto es así en la pobreza encontramos una obligación jurídica no sólo del Estado o gobierno, sino de todos aquellos que nos encontramos conviviendo en una determinada comunidad, recordando aquel viejo adagio de que la justicia es tratar a los iguales de manera igual y tratar a los desiguales de manera desigual, no en una intención de justificar un enfoque parcial sino en el reconocimiento de nuestras

⁵⁶² *Idem*, página 117.

mutuas diferencias y del fin último del Estado que es la búsqueda del bien común.

Se ha sostenido que un enfoque basado en los derechos humanos se funda en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las disposiciones vinculantes de los tratados de derechos humanos y sus protocolos. Además, hace más sólidas las bases morales del trabajo que llevan a cabo los administradores públicos y otros actores responsables de formular políticas, orientando su atención hacia los más necesitados y excluidos, especialmente hacia las víctimas de la discriminación.

El enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza, presenta una buena visión conceptual que abarca explícitamente la responsabilidad y habilitación de las personas como protagonistas de su propio desarrollo.

El reto, al que nos enfrentamos todos, estriba en lograr que esta visión alcance tanto a los que deciden sobre las leyes y las políticas públicas como a las organizaciones de base donde la exclusión y la discriminación se sienten más agudamente. Sostener un enfoque fundado en derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza, es un esquema que se basa explícitamente en las normas y los valores establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos. Todas las políticas están imbuidas de normas o valores, de la misma manera que todas las instituciones funcionan dentro de un marco normativo. Sea de manera explícita o implícita, las normas y los valores configuran las políticas y las instituciones. Un enfoque de derechos humanos es explícito acerca de su marco normativo: las disposiciones internacionales sobre los derechos humanos.

Volviendo a Granfield⁵⁶³ 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”.

Sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales para la inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza. Muchas de las estrategias de reducción de la pobreza existentes ya presentan características que reflejan las normas internacionales de derechos humanos⁵⁶⁴.

La prioridad dada a la participación de la sociedad civil, pone de manifiesto el derecho de los individuos a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos, así como de los derechos conexos de asociación, reunión y expresión. La introducción de redes de protección social propaga los derechos a un nivel de vida razonable incluyendo alimentos, vivienda, protección de la salud, educación y seguridad social. Las estrategias de lucha contra la pobreza que exigen unos procedimientos presupuestales y de otras índoles, con

⁵⁶³ *Idem*, página 24.

⁵⁶⁴ Véase una opinión general sobre el proceso de los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza en Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento, Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, septiembre de 2003, disponible en <http://poverty.worldbank.org/files/091503.pdf>

acciones estatales transparentes, son compatibles con el derecho a la información, mientras que la insistencia en que las estrategias son “propiedad del país” corresponde al derecho de los pueblos a la libre determinación, es decir no a un esquema abierto y plural.

Esta congruencia entre las características de muchas estrategias de reducción de la pobreza y los derechos humanos internacionales, plantea dos cuestiones fundamentales: En primer lugar, se debe dar importancia a la nueva orientación representada por la introducción de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza. En segundo lugar, la aplicación ponderada y coherente de los derechos humanos a la reducción de la pobreza refuerza algunas de las características existentes de las estrategias de lucha contra la pobreza. De ahí la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que “es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza”⁵⁶⁵.

La Organización de las Naciones Unidas observa que estos últimos años las normas internacionales de derechos humanos han adquirido un alto nivel de legitimidad mundial por tres razones conexas. En primer lugar, en general se reconoce que los derechos humanos dimanan de “la dignidad y el valor de la persona humana”⁵⁶⁶, lo que les da una considerable autoridad moral. En segundo lugar, los instrumentos de los derechos humanos han sido ampliamente aprobados en todas las regiones del mundo: todos los Estados respaldan la Declaración Universal de Derechos Humanos, mientras

⁵⁶⁵ “*La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”: Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10, párrafo 13).

⁵⁶⁶ Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

que unos 150 Estados han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Convención sobre los Derechos del Niño ha obtenido una ratificación casi universal: sólo dos Estados no han ratificado todavía este tratado de amplio alcance sobre los derechos humanos. En tercer lugar, todos los Estados han optado por ratificar por lo menos un tratado de derechos humanos y, como consecuencia de ello, todos tienen algunas obligaciones jurídicas internacionales, vinculantes con arreglo al derecho de los tratados, en relación con los derechos humanos⁵⁶⁷.

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.

Los instrumentos jurídicos que propician acciones para combatir la pobreza son un medio y no un fin en sí mismos, este carácter instrumental debe tener un propósito explícito que es el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas para que se les considere, mediante la ampliación de las diversas oportunidades, como seres capaces de elegir sus propios planes de vida y que puedan contar con los medios para llevarlos a cabo. De lado deben quedar enfoques que consideran a estas personas como seres

⁵⁶⁷ La legitimidad mundial de las normas internacionales de derechos humanos fue reafirmada por la Declaración y el Programa de Acción de Viena que aprobaron por unanimidad los representantes de los 171 Estados que asistieron a la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (14 a 25 de junio de 1993).

pasivos e incapaces de decidir propiciando con ello las políticas paternalistas que tanto daño ha hecho y hacen al país.

Se ha considerado a las constituciones como instrumentos formales de garantía, se comprende entonces que sólo pueden garantizar lo existente sin que puedan convertirse en leyes sociales transformadoras, por lo mismo, siguiendo a Gomes Canotilho, “una Constitución no sería ni más ni menos que un instrumento de gobierno que define competencias, regula procesos y establece límites a la acción política”⁵⁶⁸, dando por consecuencia que debe ocuparse del proceso de toma de decisiones y no del contenido de las mismas. Esta consideración ha sido criticada por el riesgo que implica el vaciamiento de la fuerza normativa de la Constitución ante la dinámica social y política⁵⁶⁹.

Este análisis pretende evitar un posible vaciamiento de la Norma Fundamental, en los términos analizados por Gomes Canotilho, alejándonos de una concepción meramente garantista de la Constitución y tratando de encontrar en ella un encuadramiento que permita utilizar su fuerza normativa, justamente para que, tomando como base la dinámica social y política de sus postulados, puedan derivarse principios y reglas que garanticen en favor de los ciudadanos el que las instituciones públicas deban ocuparse obligatoriamente, como deber jurídico, de instrumentar y llevar a cabo acciones de combate a la pobreza y la exclusión social, revisando con ello si los dispositivos previstos en los artículos 1 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conceden o no derechos u acciones a los particulares para que se cumplan las

⁵⁶⁸ Gomes Canotilho, José Joaquim. “*Teoría de la Constitución*”. Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, Instituto de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2003, páginas 20 y 21.

⁵⁶⁹ *Ibidem*.

encomiendas constitucionales ahí contempladas, particularmente las referidas al pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La falta de actualización del sentido constitucional acentúa el riesgo de que la Norma Fundamental se convierta en una constitución simbólica carente de eficacia social, alejada de la comunidad y sin fuerza para inducir el proceso democrático mediante la institucionalización de los derechos humanos y de la protección más amplia posible de los mismos.

De ahí que la propuesta es acercarnos a nuestra Constitución reconociendo en ella no sólo el instrumento para el reconocimiento y la debida protección y respeto de los derechos humanos, para ello la Constitución debe ocuparse de fomentar las condiciones materiales mínimas que hagan posible el auténtico ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, sin que para ello se escatimen esfuerzos o se propongan reduccionismos, sino con la visión más amplia posible.

Frente al deber de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos que corresponde al Estado, sujeto obligado, debemos encontrar a los sujetos facultados que permitan establecer las relaciones de bilateralidad y correlatividad que supone la norma jurídica. Al tener un derecho (no sólo en el sentido de tener la libertad para hacer algo) somos beneficiarios del deber de otros (no sólo en el sentido de no interferir) que se convierte por este mecanismo en prestatarios de esos derechos, por lo tanto el Estado tiene una obligación de acción, no como un poder, facultad o competencia discrecional sino como el mandato de obrar materialmente para disponer en beneficio de los individuos de las condiciones que hagan posible (permitan) el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. En este caso en el deber de uno, el Estado,

encontramos del derecho de otros, los individuos, grupos y clases sociales.

La existencia de los derechos al pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos se constituyen en una necesidad cuya satisfacción se imputa al Estado quien los debe permitir creando las condiciones que garanticen el desarrollo nacional integral y sustentable. La satisfacción de esos derechos establece también la razón suficiente para crear las condiciones de hacer posible que puedan ser exigibles jurídicamente hablando.

Serían esos derechos judicialmente exigibles y oponibles frente a una persona determinada, frente a todos los individuos de la comunidad y particularmente frente al Estado. Es decir quién puede reclamar el derecho y ante quien.

Feinberg⁵⁷⁰ establece que:

“Si persistimos, a pesar de todo, en hablar de estas necesidades (se refiere a las naturales) como constitutivas de derechos y no de meras pretensiones, estamos abocados a concebir un derecho como un título a determinado bien, pero no como una reclamación válida contra cierto individuo en particular; puesto que en condiciones de escasez puede no haber individuos determinados de los que se pueda decir plausiblemente que tienen el deber de proveer los bienes que faltan a aquellos que los necesitan”.

Mi propuesta, es desde luego, considerar que las necesidades materiales como constitutivas de derechos y, por lo mismo, exigibles frente al Estado superando visiones anquilosadas y logrando un nuevo paradigma que centre en la responsabilidad de responder a los derechos prestacionales que la Constitución concede a los menos favorecidos.

⁵⁷⁰ Citado por Hierro, Liborio. “*Estado de Derecho*”. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política No. 69, 2da. Edición, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2001., página 99.

Estamos frente a la superación de los dos primeros momentos históricos del Estado de Derecho, el Estado Liberal de Derecho y el Estado Social de Derecho, para situarnos en un nuevo momento y proyecto conocido como Estado Democrático de Derecho como propone Elías Díaz⁵⁷¹.

Elías Díaz atribuye cuatro notas distintivas al Estado de Derecho a saber:

- 1) el imperio de la ley como expresión de la voluntad nacional,
- 2) la división de poderes,
- 3) la legalidad de la actuación administrativa, y
- 4) la garantía de los derechos fundamentales.

Los derechos mencionados en el artículo 25 Constitucional se comprenden dentro de la consideración de fundamentales, o derechos humanos como refiere el Capítulo I del Título Primero de nuestra Constitución, para los efectos de su garantía son parte de la expresión normativa suprema considerada en su dimensión de fuerza normativa originaria y suprema.

Al estar comprendidos en la Constitución forman parte de la Ley Suprema, principio de creación de todo el ordenamiento jurídico, al que se someten todas las demás fuentes y cuya capacidad para regular la vida social no puede estar condicionada, es la fuente única, originaria, suprema y omnipotente de creación del derecho.

La idea de que la Constitución es una norma jurídica vinculante o contiene normas jurídicas vinculantes, y no un mero programa (parte declarativa) y una norma de organización (parte normativa), debe remontarse sin duda alguna a la sentencia *Marbury vs. Madison* en la que el juez Marshall, en 1803, de ahí el nombre de la doctrina,

⁵⁷¹ *Idem*, página 10.

universaliza la idea de carácter normativo de la constitución permitiendo a cualquier órgano judicial la inaplicación de una ley que estime contraria a la Constitución, haciendo la aplicación jerárquica de la norma suprema⁵⁷².

En adición a la necesaria revisión del alcance y sentido de la Constitución como Norma Fundamental que guíe y oriente un efectivo combate a la pobreza, delineando principios, valores y normas de acatamiento obligatorio, se hace necesario también, al plantear las estructuras jurídico-administrativas para esa lucha, considerar que desde el punto de vista de la intervención administrativa, jurídica y política del estado, la elaboración de un diagnóstico diferencial⁵⁷³ que contemple, entre otros aspectos: el marco en que se desenvuelve la política económica (fomento empresarial, política comercial, fomento de inversiones, desarrollo de infraestructura, incentivos al desarrollo tecnológico, la innovación y la reinversión, etc.); las normas de política fiscal y presupuestaria (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, manejo de la deuda pública, administración tributaria, ingresos y egresos gubernamentales, gestión del gasto público, política de realización de obras públicas y de adquisiciones de bienes, medidas de estabilidad económica, etc.); y, esquemas de funcionalidad gubernamental (funcionamiento efectivo de derechos civiles y políticos, garantía efectiva de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, sistemas de gestión pública, coordinación intra e intergubernamental, funcionamiento de la descentralización y del federalismo, pautas e intensidad de la lucha contra la corrupción, violencia y seguridad interior, manejo fronterizo, etc.).

⁵⁷² *Idem*, páginas 34 y 35.

⁵⁷³ Al respecto puede verse Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, *op. cit.*, páginas 134 y siguientes.

Sobre éste último aspecto, y en concreto sobre la corrupción, mucho se ha criticado la nociva relación que se registra en la historia entre la persistente corrupción en muchos países emergentes y el destino irregular que se da a los recursos que se reciben como ayuda oficial al desarrollo dentro de las diversas iniciativas de los distintos organismos mundiales. Frente a ello autores como Pogge⁵⁷⁴ han considerado que se debe pensar más intensamente en la pobreza mundial y en los modos de combatirla y señala que allí donde la corrupción es un obstáculo, se puede intentar reducirla con transferencias directas a las familias, y si esto produce mayor dependencia intentar llevar las ayudas directamente a los niños a través de programas específicos como los de vacunación, escolarización básica, comedores escolares, etc. esto nos hace pensar que existen diversos mecanismos administrativos para dirigir inteligentemente las transferencias evitando mala utilización de las mismas o crean una dependencia interminable, de manera que se aumente la capacidad de las poblaciones pobres para valerse por sí mismas y mejorar sus condiciones de vida.

Para enfrentar debidamente la pobreza, las instituciones públicas mexicanas requieren de nuevos sistemas de responsabilidad política que puedan garantizar la eficiencia (entendida como el mejor uso posible de los escasos recursos públicos haciendo más con menos), la eficacia (que supone el cumplimiento puntual y transparente de los planes, objetivos y metas establecidos) y la congruencia (la necesaria correspondencia entre el decir, el obrar y el informar que se debe tener en toda actividad pública), en las intervenciones públicas que se determinen. Se requieren, por supuesto, inversiones, principalmente en educación, salud, vivienda, y

⁵⁷⁴ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit. página 22.

alimentación, pero también en infraestructura, comunicaciones, agua potable y saneamiento, cultura, deporte y recreación.

Evidentemente no todo es posible y, mucho menos, pretender hacerlo simultáneamente, para ello se requiere de organización, planeación, control y capacidad de ejecución, en fin, es indispensable la mejora sustancial del actuar de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, mediante:

“La implantación de sistemas informáticos, haciendo públicas las cuentas, aportando formación y reciclaje profesional, elevando el techo salarial de los funcionarios para que no tengan que recurrir a sobornos y comisiones, manteniendo el apoyo a los importantes esfuerzos del gobierno por mejorar el sistema judicial, fortaleciendo a las comunidades locales para que supervisen la prestación de servicios públicos y también con un poco de humildad por parte de los donantes”⁵⁷⁵.

Igualmente, resulta indudable que sería ingenuo pensar que se puede acabar con toda la pobreza en todas sus expresiones, o en todas sus categorías, o pretender igualar la renta básica de todos los mexicanos, se trata, principalmente 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 entonces el involucramiento y responsabilidad de todos para alcanzar una nueva y distinta distribución de la riqueza que tenga como base el reconocimiento irrestricto de la dignidad y libertad de los mexicanos.

⁵⁷⁵ Estos elementos son propuestos por Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, *op. cit.*, página 336.

Ya antes he comentado que en esa idea de involucramiento⁵⁷⁶ ocupan un lugar preponderante los propios pobres, ellos deben también tener voz y capacidad deliberativa y decisoria a la hora de determinar políticas públicas para el combate de sus condiciones de exclusión y marginación. Las instituciones públicas mexicanas, hasta ahora, parecen mucho más proclives a definir intervenciones gubernamentales de carácter asistencialista, casi ideadas como políticas centradas en la dádiva y en la capitalización política a través del manipuleo de los medios materiales de ejecución de las mismas.

Las experiencias nacionales trabajando en las zonas más marginadas del territorio nacional, refieren que esas comunidades están dispuestas a actuar para mejorar y luchar por mejores condiciones de vida. Tienen una idea realista de su circunstancia y la entienden, en general no aceptan ni se conforman con sus condiciones, mismas que no pueden transformar por sí mismos, requiere de ayuda y de la intervención oficial o privada, que muchas

⁵⁷⁶ En esta idea de involucramiento conviene recuperar parte de lo expresado por Alegre Martínez, Miguel Ángel y Mago Bendahán, O. En *"Derechos de la Personalidad y Derecho de los Daños Morales"*. Caracas, Editorial Constitución Activa (Breviarios del Nuevo Derecho), 2007, p. 173. Los autores señala "consideramos conveniente incluir el aspecto de la participación en la justicia, ya que la víctima, quien es poseedora del gran secreto del daño que se le causó, debe tener participación en el diseño de la solución que más le conviene. Obsérvese que decimos participación y no un simple derecho de petición o acceso a la justicia. Igualmente los expertos deberían tener un peso vinculante para elaborar el criterio de la veracidad". Con Carácter previo, ambos autores se ocupan del "pretium doloris" para lo cual, apuntan diez elementos a valorar en la apreciación del daño moral: 1) Proporción del daño-afectación real de la víctima-necesidad, de la víctima-resarcimiento. 2) La situación social, política y económica de las personas involucradas. 3) Las condiciones en que ocurre la ofensa o el perjuicio moral, la intensidad del sufrimiento o humillación. 4) El grado de dolor o de culpa y la existencia de retractación espontánea (por parte del ofensor) o el esfuerzo de minimizar la ofensa o lesión. 5) Si ha habido por parte de la víctima el perdón tácito o expreso. 6) La cultura de la persona, la cual incluiría sus valores familiares y sociales y su grado de sensibilidad. 7) La duración del agravio en el tiempo (si ha sido instantáneo, si ha sido continuado). 8) La publicidad que ha tenido el caso y la opinión pública. 9) La participación de la víctima en la causación del daño. 10) Los factores de posible exoneración de la responsabilidad del causante. Ver la nota número 109 en Jimena Quesada, Luis. *"Dignidad Humana y Justicia Universal en España"*, op. cit., páginas 90 y 91.

veces llega como una imposición que no considera que son ellos quienes deben definir los “cómos”, los “que”, los “cuándos” y los “dóndes”, no se trata de impulsar intervenciones mecánicas que denigran a las personas y violentan sus derechos fundamentales o de simplemente trasladar el dinero necesario y entregárselo a los pobres, se trata de reconocer en ellos la capacidad de definir su propio derrotero para superar la pobreza. Como señala Sachs⁵⁷⁷:

“Necesitamos una estrategia para ampliar las inversiones que pongan fin a la pobreza, incluido un sistema de administración que dote de poder a los pobres al tiempo que los haga responsables. Ha llegado el momento de diseñar una estrategia de reducción de la pobreza que pueda responder a este desafío...”.

La clave parece ser identificar un paquete central de inversiones sociales y en infraestructura para satisfacer las necesidades básicas y acabar con la trampa de la pobreza.

Nuestra generación, afirma Sachs, disfruta de una oportunidad inigualable para proveer las ideas ilustradas de Jefferson, Smith, Kant, Condorcet y otros, para él, la labor de nuestra generación puede definirse en términos ilustrados:

- 1) Contribuir a fomentar sistemas políticos que promuevan el bienestar humano y estén basados en el consentimiento de los gobernados.
- 2) Contribuir a fomentar sistemas económicos que extiendan los beneficios de la ciencia, la tecnología y la división del trabajo a todas las regiones del planeta.

⁵⁷⁷ Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, *op. cit.*, página 343.

- 3) Contribuir a fomentar la cooperación internacional con el fin de garantizar la paz perpetúa.
- 4) Contribuir a fomentar la ciencia y la tecnología fundadas en la racionalidad humana para alimentar las perspectivas sostenidas de mejora de la condición humana.

El requerimiento se reafirma y se vuelve inevitable, el Derecho como orden social encaminado al logro del bienestar general, de la felicidad de la comunidad que lo ha creado, debe dirigir sus esfuerzos a contribuir en esta lucha contra la pobreza, sólo así cumplirá con su verdadero sentido. La omisión en que el Derecho ha caído, y nuestro orden jurídico en particular así lo manifiesta, debe ser superada y en la reformulación de su actividad, la atención a los que menos tienen debe ser una prioridad.

Es indudable que a la constitucionalización de los derechos humanos, sigue el proceso de su plena implementación y es aquí donde los estados presentan graves déficits que dañan el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y fracturan el tejido social, contribuyendo con ello al declive del Estado, a la falta de generación de confianza hacia las instituciones y hacia la presencia, cada vez más constante, de graves conflictos y estallidos sociales. A la administración gubernamental se le critica por su carácter burocrático, por su sentido electorero, o por sus finalidades partidistas o de grupos, y aún por el sentido patrimonialista que vemos en servidores públicos carentes de profesionalismo, ética y responsabilidad, que sólo ven a la administración pública como un botín, distorsionando el sentido de interés público, aumentando irreflexivamente los niveles de deuda y déficit fiscal, y que formulan inoperantes políticas públicas. De lado de los políticos, su alejamiento

de la sociedad y su falta de compromiso con los fines superiores del Estado, agravan la crisis de representatividad y la falta de oportunidad para generar reformas estructurales que produzcan un cambio de fondo en el accionar gubernamental.

A pesar de lo anterior, también es indudable que no se han generado nuevas ideas que permitan desvirtuar los argumentos que postulan la importancia que tiene la estructura gubernamental para la vida de las personas. Como señala Mann⁵⁷⁸: “la más básica de tales razones consiste en la idea de que el Estado genera las condiciones necesaria para la existencia social, permitiendo la regulación de los aspectos de la vida social que se encuentran centrados en un territorio”. Se alude además a la importancia del Estado como expresión de la autonomía humana, señalando que las personas expresan su autonomía en el ámbito público mediante la formación del Estado y el establecimiento de leyes para ellos mismos, por ello, un nivel mínimo de inclusividad y responsabilidad constituye una razón a favor del Estado. De ahí la importancia de las políticas públicas y de las formas de actuación administrativas como determinantes en la lucha contra la pobreza. Se puede afirmar, por tanto, que existe un vínculo especial entre los ciudadanos y el Estado, en cuanto a que éste es la expresión de la autonomía y la capacidad de elección humanas, y el respeto a ese vínculo se basa en el respeto a la dignidad de las personas.

En el combate a la pobreza los factores institucionales son críticos. Un fuerte Estado de Derecho, la erradicación de la corrupción, las políticas para eliminar la inequidad y fragmentación de género, étnicas y raciales, junto con instituciones que respondan con calidad a las necesidades de los pobres, son esenciales para asentar

⁵⁷⁸ Citado por Turégano Mansilla, Isabel, *“Justicia Global: los límites del constitucionalismo”*, op. cit., páginas 86 y 87

bases sostenibles socialmente a modo de propiciar un crecimiento y asegurar que la gente pobre participe sustancialmente de ese crecimiento. Esto plantea desafíos políticos inmensos para aparatos estatales debilitados en su autonomía y en plena crisis recesiva⁵⁷⁹.

El Estado, el gobierno y el brazo ejecutor del Poder Ejecutivo que es la Administración Pública cuentan, en mi opinión, con cinco marcos referenciales que pueden ser orientados a la disminución de la pobreza, al reconocimiento pleno de la dignidad humana de los millones de pobres de nuestro país y a ir instrumentando, con alcances amplios, un derecho al mínimo vital como institución con características propias en nuestro sistema jurídico.

Esos marcos referenciales son:

- 1) axiológico (en el que encontraremos los valores y principios que orientan la acción del Estado);
- 2) normativo (integrado por las normas que a lo largo y ancho del sistema jurídico nacional establecen derechos, obligaciones, ámbitos competenciales, etc., para la superación de las condiciones de pobreza)
- 3) de gestión pública (los modos de organización de las administraciones públicas para atender el flagelo, que incluyen el aparato central y descentralizado de las administraciones de los tres órdenes de gobierno, así como la participación responsable de los órganos constitucionales autónomos y de la sociedad civil);
- 4) de políticas públicas (en el que se articulan planes y programas que deben ejecutarse coordinadamente para la

⁵⁷⁹ Al respecto puede verse Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, página 18.

atención de los marginados y excluidos del desarrollo nacional),
y,

5) presupuestario (con las provisiones de recursos necesarios y mecanismos de coparticipación entre los tres órdenes de gobierno para su atención).

No es mi propósito hacer una relación exhaustiva de los contenidos materiales y normativos de los marcos referenciales mencionados, sólo como orientación me referiré brevemente a cada uno de ellos estableciendo como horizonte de análisis diciembre de 2013 a efectos de facilitar su comprensión.

En cuanto al marco referencial axiológico podríamos tomar en cuenta lo establecido en nuestra Constitución que establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática (Artículo 40), democracia que es entendida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Artículo 3, Inciso II, párrafo a). Con estos valores y principios se construyen los objetivos, estrategias, indicadores y metas de una administración, particularmente el Gobierno Federal mexicano en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁵⁸⁰ prevé como estrategia general elevar la productividad que lleve a México a explotar su máximo potencial orientando a la actuación gubernamental en torno a cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global.

La estrategia social, aunque debiera ser transversal a todas las metas nacionales, ha sido articulada en la de México Incluyente que

⁵⁸⁰ Visible en www.pnd.gob.mx

propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social, siendo su objetivo general que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva. A su vez se compone de cuatro objetivos específicos: a) garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población; b) proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna; c) ampliar el acceso a la seguridad social; y d) transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Como vemos a pesar de la construcción de metas y objetivos nacionales no se particulariza ninguno en especial para priorizar el combate a la pobreza, sino que se incluye con referencia a otras metas y objetivos.

Con respecto al marco referencial normativo ya he mencionado algunas disposiciones constitucionales y legales que deben ser tomadas en cuenta para atender el fenómeno de la pobreza, así como el conjunto de instrumento internacionales que México se ha obligado a cumplir. Además también he aludido a la Ley General de Desarrollo Social (D.O.F. 20/I/2004) y su Reglamento (D.O.F. 18/I/2006). A estos instrumentos habrá que agregar el Decreto por el que se aprueba el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (D.O.F. 13/12/13), la Ley de los Derechos de Personas Adultas (D.O.F. 25/VI/ 2002), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (D.O.F. 30/III/2006) y su Reglamento que determinan las reglas para el ejercicio presupuestario, el Decreto por el que se regula el CONEVAL (D.O.F. 24/VIII/2005), el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre de 22 de enero de 2013 y, desde luego, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (D.O.F. 24/VIII/12), entre otros, considerando sus reformas respectivas.

En cuanto al marco referencial de gestión pública destaca la organización de las secretarías de desarrollo social o sus equivalentes en los ámbitos federal, estatal y municipal, las Delegaciones Federales de SEDESOL en el país, así como los trabajos emprendidos en la Comisión Nacional de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre como instancias articuladoras y el correspondiente a las instancias operadoras como la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Programa de Apoyo Alimentario, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), el Instituto Mexicano de la Juventud, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, FONART, LICONSA, S.A. de C.V., DICONSA, S.A. de C.V., y como, instancia evaluadora, CONEVAL ya mencionado. Por otro lado, cabe mencionar la constitución de 31 comisiones estatales intersecretariales como esfuerzo de coordinación Federación-Estados.

En el caso del marco referencial de políticas públicas, además del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 ya mencionados, destaca el listado de los quince programas sociales vigentes: 3x1 para Migrantes; Abasto Social de Leche de LICONSA, Abasto Rural a cargo de DICONSA, Pensión para Adultos Mayores; Apoyo Alimentario; Coinversión Social, Estancias Infantiles, Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías, Jornaleros Agrícolas, Opciones Productivas, Oportunidades, Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF), Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa de Empleo Temporal,

Seguro de Vida para Jefas de Familia. Cada uno cuenta con sus respectivas Reglas de Operación⁵⁸¹.

Dentro del marco referencial presupuestario los Programas de Desarrollo Social se integran en el Ramo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para darnos una idea ese Ramo contempló para el ejercicio fiscal 2013 un monto de 95,251.8 millones de pesos. En sus Informes Trimestrales de Cuenta Pública 2013, SEDESOL da cuenta del ejercicio presupuestal correspondiente dividiendo su informe en tres partes: Programas de Desarrollo Social y Humano, Programas a cargo de Organismos del Sector y Anexos.

En general, con datos al Tercer Trimestre de 2013, SEDESOL da cuenta de la atención en los siguientes rubros:

Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras: operación de 9,394 estancias, con atención a 267,459 niños y niñas en beneficio de 247,967 madres y 4,184 padres solos, que trabajan, estudian o buscan empleo.

Programa de Pensión para Adultos Mayores de 65 años: 4,480,602 beneficiarios.

Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia: 857,489 madres con pre-registro en el Programa.

Programa de Empleo Temporal: benefició a 180,546 mujeres y hombres con la entrega de 7,794,008 jornales.

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas: estímulos económicos para la asistencia y permanencia escolar a 13,710 niños y adolescentes de hasta 18 años de edad. Apoyos económicos a 15,063 jefas y jefes de familia migrante.

Programa Opciones Productivas: apoyo a 1,419 proyectos productivos realizados con el esfuerzo de 6,682 personas.

⁵⁸¹ El listado de Programas Sociales, su evaluación, las Reglas de Operación y los Informes Trimestrales de Cuenta Pública pueden consultarse en la página Web de la Secretaría de Desarrollo Social www.sedesol.gob.mx

Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias: construcción de 55,861 pisos firmes; suministro de servicios sanitarios a 23,228 viviendas; e instalación de 92,771 estufas ecológicas.

Programa 3x1 para Migrantes: aprobación de 1,575 proyectos de infraestructura social y proyectos productivos.

Programa Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA: se proporcionó a 6,279,544 menores de edad, mujeres en período de lactancia, adultos mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad.

Programa Abasto Rural a cargo de Diconsa: apoya una red de 26,004 tiendas rurales en localidades de 2,000 a 2,500 habitantes.

Servicios a Grupos con Necesidades Especiales del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM): 2,830 clubes que atienden a 205 personas directamente. Por cierto este Programa del que se informa su ejercicio financiero no está considerado en el catálogo de Programas Sociales antes mencionado.

Programa de Coinversión Social a cargo de IDESOL: apoyo a 1,252 proyectos de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Programa a Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas a cargo de IDESOL: impulso a 30 proyectos para la prevención, detección y atención de mujeres víctimas de violencia.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: atiende un padrón de 5,625,584 familias distribuidas en 106,764 localidades.

Programa de Apoyo Alimentario: beneficia a 650,629 familias de 51,053 localidades en 2,349 municipios del país.

Como puede observarse la amplia gama de programas sociales difícilmente puede mitigar los efectos nocivos que sufre más de 50 millones de mexicanos, sus alcances son limitados y en algunos casos francamente muy escuetos. Adicionalmente no se vinculan con

un enfoque en derechos humanos ni se asocian a una idea de derecho al mínimo vital o a una noción amplia de dignidad humana.

2.3.1. DEFINIENDO, IDENTIFICANDO Y MIDIENDO LA POBREZA EN MÉXICO. LA APORTACIÓN DE CONEVAL

La pobreza, señala CONEVAL⁵⁸², en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad humana de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aun cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar que hace pobre al individuo, agrega, hay un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, el cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia. Para ello se le encomienda desarrollar los criterios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de manera obligatoria, deberán considerar en la ejecución de los programas de desarrollo social que lleven a cabo.

Para identificar de manera formal la pobreza en el país, la Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 36, que CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza, en los cuáles habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: ingreso

⁵⁸² Ver el Anexo Único “*Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*” Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en “Lineamientos y Criterios Generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010.

corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Sin duda la incorporación de mecanismos efectivos e institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social son una de las más grandes contribuciones de la Ley General de Desarrollo Social promulgada el 20 de enero de 2004, constituyéndose en una de las estructuras jurídico-administrativas más relevantes para el combate a la pobreza en nuestro País.

Al desarrollo de ese mandato contribuyen los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, formulados por CONEVAL. Además espacios de bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial, que ya he mencionado, el Consejo propone que las dependencias y entidades deberán identificar a las personas o grupos de personas en situación de pobreza mediante la selección de alguno de los criterios considerados, o una combinación de los mismos. Así contempla:

- a) Criterios asociados al bienestar económico: los que sean resultado de comparar el ingreso mensual per cápita del hogar con el valor de las líneas de bienestar o bienestar mínimo definidas por el propio Consejo.
- b) Criterios asociados a las carencias sociales, que comentaré enseguida.
- c) Criterios asociados al contexto territorial: los asociados a indicadores territoriales de acceso a infraestructura social básica, grado de cohesión social, entre otros.

Por lo que hace a los conceptos de línea de bienestar y línea de bienestar mínimo, de la primera señala que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). Con respecto a la segunda, es decir, la de bienestar mínimo, establece que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

De manera muy significativa CONEVAL ha establecido diversos criterios para identificar a las personas o grupos de personas en situación de carencias sociales al establecer:

I.- En materia de rezago educativo:

- a) Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación secundaria terminada y no asiste a la escuela.
- b) Población nacida hasta 1981 que no cuenta con educación primaria terminada.
- c) Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con la educación secundaria terminada.

II.- En materia de acceso a los servicios de salud:

- a) Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social.

III.- En materia de acceso a la seguridad social:

- a) Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore.
- b) Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o Afore.
- c) Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- d) Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones de adultos mayores.

IV.- En materia de calidad y espacios de la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos las siguientes características:

- a) El material de la mayor parte de los pisos es tierra.
- b) El material de la mayor parte del techo es lámina de cartón o deshechos.
- c) El material de la mayor parte de los muros es embarro o bajareque; carrizo; bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho.
- d) Con hacinamiento.

V.- En materia de acceso a los servicios básicos en la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características:

- a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- b) No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
- c) No disponen de energía eléctrica.

VI.- En materia de acceso a la alimentación:

- a) Población de hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Por lo que hace al contexto territorial CONEVAL ha establecido los siguientes criterios para identificar personas o grupos en situación de pobreza:

I.- En materia de cohesión social:

- a) Medidas de polarización social, redes sociales o de desigualdad económica, los cuáles serán medidos para ámbitos geográficos y territoriales específicos (localidad, municipio, entidad federativa o los relevantes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social).

II).- En materia de acceso a infraestructura social básica:

- a) Población en localidades que se encuentran a una distancia mayor de tres kilómetros de un camino pavimentado.
- b) Población en localidades sin acceso a alcantarillado y electrificación pública.
- c) Población en localidades sin acceso a rellenos sanitarios públicos o algún servicio de eliminación de basura.

d) Otros indicadores sociales pertinentes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social.

III.- Otros considerados relevantes para el desarrollo social.

Como podemos observar CONEVAL hace una amplia enumeración criterios que permiten orientar la realización de las diversas acciones que se emprendan desde los gobiernos para atender a las personas en situación de pobreza. Esos criterios recuerdan el sentido de búsqueda del bienestar general para la población. Sen⁵⁸³ nos recuerda que la característica primaria del bienestar cabe concebirla en términos de lo que una persona puede realizar, tomando este término en un sentido muy amplio, y que en las varias formas de realizaciones encontramos actividades (como comer, leer o ver) y estados de existencia o de ser, por ejemplo, bien nutrido, no enfermo, no estar avergonzado por lo pobre del vestido o del calzado. Considera que es característica esencial del bienestar la capacidad para conseguir realizaciones valiosas, en las que, en la necesidad de identificar y valorar las realizaciones importantes, no se puede evitar examinar cosas como la felicidad, la satisfacción del deseo, la opulencia o la capacidad para disponer de bienes primarios.

También agrega⁵⁸⁴ que la faceta de bienestar puede especialmente importante en algunos contextos específicos, por ejemplo, al hacer provisiones públicas para la seguridad social o al planificar la satisfacción de necesidades básicas. Señala que al juzgar lo que una persona puede esperar de las estructuras sociales, las exigencias de bienestar, y en el caso de adultos responsables, también la libertad de bienestar, pueden ser de gran importancia, con

⁵⁸³ Sen, Amartya. “*Bienestar, justicia y mercado*”, op. cit., páginas 77 a 80.

⁵⁸⁴ *Idem*, página 91.

ello la faceta de ser agente y la propia responsabilidad hacia los demás pueden ser esenciales.

2.3.2. PROGRAMAS Y ACCIONES DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.

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 como consecuencia inspirar 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 orientaciones⁵⁸⁵ 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.

Algunos estudios podrían llevarnos a una visión fatalista de la pobreza con una perturbadora conclusión: la pobreza generalizada está para quedarse y, lo que es peor, para crecer. Esto es cierto si a esa visión fatalista no somos capaces de enfrentar el universalismo que significa un enfoque de combate a la pobreza basado en

⁵⁸⁵ Al respecto puede verse Espina Prieto, Mayra Paula. “*Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad*”, *op. cit.*, páginas 54 a 61.

derechos humanos, es decir, de acuerdo a lo que he expuesto, la responsabilidad estatal y de la comunidad de proveer amplios servicios sociales públicos. Las prestaciones sociales a cargo del Estado deberían ser universales, disponibles y accesibles sobretodo a los que menos tienen sin que eso signifique vergüenza, estigma o sentimiento de inferioridad, concebidas como derechos sociales las prestaciones haría posible que los derechos humanos desempeñen un papel central en las discusiones de la política social.

Un enfoque como el propuesto sugiere una necesaria revisión de los efectos en el derecho interno del derecho a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social contenidos en los artículos 22 a 25 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, también se requeriría la revisión de los esfuerzos de focalización para que no sea obstáculos a la universalización y de la política de transferencias monetarias que algunos programas llevan implícitas. Lo anterior aunado a una nueva política impositiva de alto contenido social, a la efectiva reorientación del gasto público y a una fuerte racionalidad administrativa que combata burocratismo, centralismo y propensión a la manipulación o politización de los beneficios sociales universales, podría encaminar al Estado a un combate a la pobreza con un adecuado enfoque en derechos humanos.

Algunas de las ideas anteriores son propuestas por Townsend y Gordon⁵⁸⁶, quienes además proponen un Manifiesto Internacional de Acción contra la Pobreza que incluye temas como: introducir y desarrollar esquemas que logren el cumplimiento del derecho fundamental a la seguridad social, hacer valer el derecho a un

⁵⁸⁶ Townsend, Peter y Gordon, David. “*Construyendo una estrategia para combatir la pobreza*”. En Boltvinik Julio y Damián, Araceli, Coordinadores. “*La pobreza en México y en el mundo*”. Segunda Edición, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., Coedición con el Gobierno del Estado de Tamaulipas, México 2005, páginas 411 a 430.

adecuado nivel de vida, crear o fortalecer el derecho a beneficios específicos a favor de los menores, hacer extensivo y efectivo a todos los países desarrollados su contribución (sugieren 1% del PIB nacional) a la Ayuda Internacional al Desarrollo que ya he mencionado, establecer el derecho universal para acceder a los servicios públicos de atención a la salud y educación, proporcionar vivienda pública temporal o permanentemente para personas sin hogar, un plan de acción para una mayor igualdad social, ampliar medidas para alcanzar el pleno empleo, reconstruir la administración de impuestos, etc.

Gran parte de las medidas propuestas son factibles en México, requerimos, de entre otras medidas inmediatas, de un enfoque adecuado, que los derechos humanos pueden proporcionar, de voluntad política, de transparencia en el uso de los recursos públicos, de dejar atrás el clientelismo, de nuevas prioridades en el ejercicio del gasto, de efectiva descentralización y corresponsabilidad de los ámbitos locales y municipales, en fin, de un nuevo paradigma jurídico-administrativo que el alcanzable si como mexicanos empezamos ya a intentarlo. El reto es mayúsculo pero no imposible ni inalcanzable.

Otras idea de posibles acciones que pueden realizarse para combatir la pobreza en nuestro país nos las ofrecen los investigadores Ortega Díaz y Vilalta Perdomo, quienes al reflexionar sobre el reto de la pobreza y la desigualdad social⁵⁸⁷ ofrecen una amplia gama de posibilidades. Por la riqueza e importancia de sus planteamientos a continuación presentaré los principales argumentos que se exponen en ese trabajo:

⁵⁸⁷ Ortega Díaz, Araceli y Vilalta Perdomo, Carlos, “*El reto de la pobreza y la desigualdad social*” en Almaguer Salazar, Teresa E., Moreira Rodríguez, Héctor y Urzúa Macías, Carlos M., Editores. “*Construyendo el futuro de México, Propuesta de Políticas Públicas*”, EGAP Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México, 2012. Páginas 264 a 292.

Los niveles de vida en las naciones siempre se ven reflejados en la oferta equitativa de oportunidades para el desarrollo económico y social de los individuos. La pobreza y la desigualdad social son consecuencia de procesos de adaptación y desarrollo no concluidos.

Ya he comentado como la pobreza deshumaniza, reduce las capacidades, limita las libertades y genera en aquel que la padece la imposibilidad de imaginar un futuro diferente. Como concepto no alcanza a abarcar las dimensiones que lo nombran. La realidad de México, y esa es la propuesta que he venido sosteniendo con respecto a los operadores jurídicos, más que preocuparnos debe ocuparnos a todos comunidad académica, organizaciones no gubernamentales, distintos órganos de gobierno y sociedad en general, en impulsar iniciativas alternativas más eficaces y contundentes basadas en una mayor participación democrática de las comunidades afectadas.

Los indicadores básicos que todo país utiliza para la medición de la pobreza se relacionan con el acceso a servicios de salud, educación, seguridad social y con un ingreso suficiente para cubrir una buena alimentación y artículos de primera necesidad. Esta provisión de bienes y servicios y su calidad impacta en gran medida en el desarrollo económico del país, que por lo general se mide en relación con el producto interno bruto *per cápita* (PIBC). La desigualdad en el acceso a estos bienes y servicios crea desigualdades sociales que pueden perpetuarse.

Tanto la pobreza como la desigualdad son un mal multidimensional, ya que no sólo se trata de que un individuo tenga un ingreso suficiente, sino también el acceso a los servicios que por derecho le corresponden; por ejemplo, La Ley General de Desarrollo Social establece que la pobreza deberá medirse tomando en cuenta ocho dimensiones: ingreso, educación, salud, alimentación, seguridad

social, servicios de la vivienda, características de la vivienda y cohesión social. Por lo que toca a la desigualdad, el crecimiento económico sostenido, medido a través del PIBC, ha demostrado disminuir la pobreza.

Al analizar los fenómenos de pobreza y desigualdad, es muy importante distinguir entre causas y consecuencias, ya que el éxito de una buena política pública radica parcialmente en ello. Por ejemplo, un país con una sólida infraestructura (humana, legal, económica, de empleo, educación y salud) no permitirá que sus ciudadanos caigan en la pobreza. Por lo que si hay personas en pobreza, se tienen que realizar las correcciones necesarias para evitar que los individuos entren a una situación de pobreza. En muchos de los países en vías de desarrollo, como México, ha sido históricamente difícil atacar las raíces de la pobreza; sus esfuerzos se han concentrado más en crear “almohadas” o “*safety net*” donde, al caer en pobreza, la gente sobreviva y se eviten más consecuencias relacionadas con esa caída, como enfermedades, duración del desempleo, rebeliones, violencia o muerte. El tamaño de la “almohada” está dado por el número de programas sociales con los que se cuenta. Un buen programa social no sería sólo una “almohada” para caer y quedar ahí por varios años, sino que debería ser más bien un trampolín, un lugar a dónde caer sin mayores consecuencias, pero de tal manera que también impulse a la persona en pobreza a salir adelante, a recuperar sus capacidades e incorporarse a la vida productiva. Hasta ahora, muchos de los programas sociales en México sólo son almohadas en las que la población en pobreza permanece por años y que, sin ellos, se tendrían consecuencias desfavorables; pero, por otro lado, no están sirviendo de trampolín a una vida plena de capacidades.

Las políticas públicas troncales deben ir enfocadas al desarrollo de capacidades de alta calidad en los individuos para

evitar, en primera instancia, la caída en la pobreza. Esas políticas públicas troncales están mayormente asociadas con reformas profundas, tanto laborales como hacendarias, que no permitan caer en la pobreza.

Lo más importante es que las políticas públicas correctas para atacar la desigualdad económica y la pobreza deben ser tales que, independientemente de las características del individuo al nacer en México (ingreso y escolaridad de los padres, raza, zona geográfica, sexo, etc.), su éxito y oportunidades deben estar determinados por su esfuerzo y por sus habilidades, no por sus ventajas o desventajas al nacer. Es aquí donde el Estado Mexicano tiene un papel que consiste en asegurar que las leyes y políticas públicas provean a todo ciudadano de un acceso a condiciones iguales de desarrollo a lo largo de su vida. Queda a la libre elección del individuo poner el esfuerzo necesario para lograr los objetivos que se plantee, una vez asegurada esta igualdad de oportunidades.

Nuestra realidad refleja que no se ha logrado recuperar, ni mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento que se suele asociar con disminuciones significativas de pobreza. El goteo hacia abajo no ha funcionado⁵⁸⁸.

Entre los individuos puede existir desigualdad de ingreso, es decir, económica, o de género, racial, o de acceso a alimentación, a educación, a servicios básicos, entre otras desigualdades. La desigualdad social puede también agravarse según la región geográfica de residencia del individuo, debido a los servicios e infraestructura a los que tiene acceso, lo cual precisamente impacta en sus oportunidades de desarrollo de capacidades. Mundialmente, los índices de desigualdad más altos se presentan en la económica. A

⁵⁸⁸ Al respecto puede verse Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. “*La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza*”. En Boltvinik Julio y Damián, Araceli, Coordinadores. “*La pobreza en México y en el mundo*”, *op.cit.*, página 11.

su vez, se ha comprobado que la desigualdad económica impacta en los demás tipos de desigualdad social. En el mundo, de 67 países que cuentan con mediciones de desigualdad en los últimos 5 años, México se ubica en la posición número doce en términos de desigualdad económica, empleando como índice de desigualdad el coeficiente de Gini. Este coeficiente es el más utilizado en la literatura especializada en desigualdad económica, y el que está más disponible en muchos países del mundo.

La literatura económica coincide en que la desigualdad del ingreso provoca un rezago socioeconómico en el desarrollo de los países. Estas teorías económicas sugieren que en presencia de imperfecciones de mercados de préstamos y acceso a crédito, sólo unas pocas personas podrán acceder a créditos para invertir en educación o en proyectos productivos; y esto hará que en el largo plazo los países tiendan a no desarrollarse y a que la desigualdad crezca. La desigualdad también genera conflictos internos entre las distintas clases que emergen de la desigualdad. Algunas teorías explican que las raíces de la desigualdad económica se ubican en el hecho de que el crecimiento económico no cuenta con mecanismos para repartir sus beneficios por igual entre las distintas clases económicas. Al hecho anterior, se suma el que a través del tiempo esta imperfección inherente al crecimiento económico genera más desigualdad. Si las instituciones del país, tanto públicas como privadas, encargadas de la mejora de la distribución de ingresos no funcionan adecuadamente, esto se debe a que no tienen mecanismos eficientes para mejorar la distribución del ingreso.

Ambas partes de la desigualdad, causas y consecuencias, han sido largamente estudiadas; y en el caso de México, se tiene que la relación entre crecimiento económico y desigualdad ha variado con el tiempo, de tal manera que la relación ha cambiado según las etapas

de desarrollo y crisis sufridas en México.

Varios estudios relacionan la desigualdad de oportunidades que tienen los niños en servicios básicos (como agua, drenaje, electricidad y educación) con la de resultados en su vida futura. En el caso de México, la desigualdad de cada uno de estos servicios básicos pesa alrededor de una cuarta parte de la desigualdad del ingreso; es decir, la desigualdad del ingreso tiene un peso del 75% de toda la desigualdad.

Por otra parte, es necesario clarificar conceptualmente que desigualdad no implica pobreza, ni viceversa, ya que una sociedad igualitaria podría estar conformada por una población donde todos son pobres. De hecho, se ha mostrado que las crisis económicas pueden hacer a la población más igualitaria al hacerla más pobre. Estudios previos han reportado que en México el crecimiento económico podría disminuir la pobreza, pero de manera paralela podría aumentar la desigualdad. La medición oficial de pobreza por ingresos en México (alimentaria, de capacidades y patrimonial) muestra que aumentó en el periodo del 2006 al 2010, aunque había ido decreciendo en los 10 años antes.

Las medidas de pobreza se definieron desde la instalación del Comité Técnico de Medición de la Pobreza en 2002, posteriormente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Medición de la Pobreza. Actualmente, se cuenta con medidas monetarias y multidimensionales de pobreza. La pobreza multidimensional consiste en contar las carencias sociales que tiene el individuo así como la vulnerabilidad por ingreso. Por lo tanto, si un individuo tiene una carencia, será vulnerable por carencias sociales (28.7%); si no tiene carencias sociales y sólo está debajo de la línea de bienestar será vulnerable por ingreso (5.8%). Si se tiene al menos una carencia social y vulnerabilidad por ingreso, la persona será

catalogada como pobre multidimensional (46.2%). Y si el ingreso no pasa de la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales será pobre multidimensional extremo (10.4%).

Existen mecanismos mediante los cuales la desigualdad y la pobreza pueden exacerbarse a falta de un sistema sólido de bienestar. De acuerdo con Rodrik, para saber por qué una crisis macroeconómica produce tanta inseguridad en el bienestar social es necesario poder contestar la siguiente pregunta: ¿Cómo pueden las políticas públicas ayudar a abatir este problema? Para esto se requiere analizar cuidadosamente tres espacios:

- a. Entender las causas de la inseguridad económica.
- b. Analizar las repercusiones de la volatilidad macroeconómica en los hogares.
- c. Analizar la respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica.

Espacio 1. Para entender las causas de la inseguridad económica, es necesario ver la red de seguridad social del país. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América se respondió a la Gran Depresión de los años 30 con una serie de innovaciones institucionales que expandieron el rol del gobierno en la economía y representaron una ruptura con su pasado. Muchas de estas innovaciones tomaron la forma de aseguramiento social, por ejemplo: Seguridad social; Seguro de desempleo; Servicios públicos; Propiedad pública; Aseguramiento de los depósitos bancarios; Legislación favorable para los sindicatos, etc.

En el caso de México, el sistema de bienestar ha sido abordado en la reciente crisis mediante la asignación de recursos a programas denominados prioritarios, de los cuales sólo 7 de los 12 programas listados corresponden a seguridad social. Para ello es

importante analizar la progresividad del gasto social y monitorear el gasto ejercido contra el presupuestado, lo cual es uno de los grandes problemas de nuestro país. Por ejemplo, el presupuesto en infraestructura siempre es subejercido debido a la falta de leyes claras y transparentes. El programa nacional de infraestructura basado en la participación de la industria privada contiene una multitud de problemas legales relacionados con la construcción de obras públicas.

Según cifras del CONEVAL, el 64.6% de la población en México se encuentra sin acceso a seguridad social. Por lo que, si en ausencia de crisis económica, más de la mitad de la población no cuenta con esta prestación, en presencia de una crisis no tendrán ni pensión, ni fondo de ahorro, ni otra prestación que la ayude a hacer frente al gasto diario.

Espacio 2. Se deben analizar las repercusiones de la actual volatilidad macroeconómica en los hogares. Además, habría que profundizar en estudios para saber si esta crisis seguirá afectando a los hogares a través de una recesión en los salarios reales, disminución en remesas, menores rendimientos de capital, falta de acceso a crédito, altos precios de los alimentos y, por lo tanto, menos ahorro. Según el informe de cumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la tasa de ahorro de los hogares se encuentra muy por debajo de la media histórica y se argumenta que esto es relevante, dados los riesgos que existen en cuanto a la magnitud del déficit fiscal y de cuenta corriente.

En cuanto a la pobreza multidimensional por género, veremos que las mujeres están mayormente rezagadas en el ámbito educativo, lo cual les impide acceso a mejores empleos y mejores fuentes de remuneración, y por lo mismo son ellas quienes son más vulnerables por ingresos. Mientras que los hombres, al ser considerados aún como el sostén del hogar (más del 70% de los hombres declaran ser

jefes de hogar), buscan cualquier tipo de empleo y son ellos más carentes de seguridad social y acceso a salud.

Las fuentes de inseguridad social y carencias conllevan a problemas de acción colectiva al no tener respuestas por parte de las autoridades; y esto nos lleva al tercer espacio de análisis microeconómico.

Espacio 3. La respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica es la falta de confianza en el gobierno. La evidencia de varios países sugiere que las sociedades con mayor apertura política y participación son más aptas para ajustarse a choques externos, experimentan menor volatilidad macroeconómica, y generan baja inflación. La institucionalización de la democracia debe producir resultados económicos estables y aliviar la inseguridad social.

La participación social ayuda de diferentes maneras: Permite una transferencia suave de poder político y políticas fallidas a grupos líderes del gobierno; Activa mecanismos de consulta y negociación, permitiendo a los hacedores de política económica acordar el consenso necesario para llevar ajustes decisivos de política pública; Al institucionalizar mecanismos de “voz”, se ahorran las necesidades de marchas, protestas y otras acciones disruptivas por los grupos afectados y se disminuye el apoyo por parte de la sociedad a esos grupos disidentes. Se pueden medir los movimientos sociales generados por circunstancias de desigualdad y pobreza. A través de un modelo se ha podido analizar si a mayor desigualdad del ingreso se presenta mayor inestabilidad política, y ésta a su vez causa un menor crecimiento económico, lo cual ha sido confirmado.

Las consecuencias de la desigualdad económica y de oportunidades desembocan en tres principales problemas: baja productividad, perpetuación de la pobreza y conflictos sociales.

2.3.2.1. La baja productividad y perpetuación de la pobreza.

Los países en desarrollo, como es el caso de México, se caracterizan por no contar con mercados financieros que provean de oportunidades de financiamiento y acceso al crédito de manera igualitaria a la población. En consecuencia, la población más pobre no tiene acceso al financiamiento. A esto se le considera como una imperfección del mercado de capitales. Aun si la población de bajos ingresos tuviera acceso al financiamiento, si éste no es suficiente para lograr invertir en educación o en maquinaria (o en general en cualquier proyecto productivo), no se podrá adquirir el bien completo. A este fenómeno se le llama indivisibilidad de la inversión, es decir, cuando no se puede pagar en abonos el bien deseado.

Si aunado a las imperfecciones de mercado y a las indivisibilidades de la inversión, la distribución del ingreso es muy desigual, donde coexisten clases de muy altos ingresos y clases de muy bajos ingresos con una clase media muy pequeña, aquellas clases bajas que logren acceder a inversión en educación o invertir en proyectos productivos que sean exitosos, lograrán saltar la barrera del ingreso que las hace ser pobres. Es importante saber que si una economía cuenta con reglas que permitan realizar este brinco, se contará con una sociedad más productiva, que trabaja, estudia, produce y consume. Y si este proceso se repite generacionalmente, se contará con una sociedad más educada, productiva y más igualitaria. Sin embargo, si no se cuenta con oportunidades de acceso a crédito e inversión, en el largo plazo la sociedad será pobre, sin educación, sin habilidades para poder producir, y sin capacidad para invertir en proyectos productivos.

Aquellas sociedades donde la dispersión de los ingresos de su población es muy alta (desigualdad grave) y no cuentan con mecanismos para transitar de una clase social a otra, la desigualdad se perpetuará por siempre. Mientras que en un país donde se parta de altos niveles de desigualdad, pero se cuenta con oportunidades para transitar de una clase social a otra (movilidad social), la desigualdad no importará en el largo plazo porque la población logrará saltar la barrera de la pobreza.

En este sentido, ¿Cuánto costaría entonces la disminución de un punto porcentual de la pobreza o la desigualdad en México? Un estudio del Programa Oportunidades encontró que el costo promedio de las transferencias en efectivo, por punto porcentual reducido de pobreza en 2002, es 926 millones de pesos. Esta cantidad equivale a 1.1% del gasto total del gobierno federal, y a 2.1 del gasto social. Es también importante notar que reducir la pobreza rural en un punto porcentual cuesta 339 millones, mientras que en el área urbana cuesta 710 millones.

2.3.2.2. Conflictos sociales.

Aun cuando haya alta movilidad del ingreso y si la desigualdad del ingreso no importara en el largo plazo, es importante darse cuenta de que las imperfecciones de mercados discutidas anteriormente tienen importantes consecuencias en la asignación de recursos. Lo anterior es consistente con el hecho de que una mayor desigualdad será la causa de mayores demandas de la población más vulnerable para alcanzar una distribución más igualitaria. Pero la redistribución del ingreso vía impuestos, decrece el producto por sus desincentivos a la inversión por parte de las clases más altas. Así pues, las decisiones de qué tanta redistribución a través de impuestos es

necesaria para llegar a una distribución del ingreso más igualitaria, puede ser causa de conflictos en las sociedades más polarizadas.

Un punto importante a tratar es cómo la situación de desigualdad y pobreza en México varía de manera muy pronunciada entre las entidades federativas. Se ha podido apreciar que los estados con mayor desigualdad del ingreso son Guerrero, Chihuahua, Tabasco, Zacatecas y Campeche, mientras que los que demuestran mayor polarización del ingreso entre la población en pobreza multidimensional extrema y la población no pobre multidimensional y no vulnerable son Chiapas, Guerrero y Oaxaca (47.8, 33.2 y 25.7 respectivamente). Es decir, la primera medida nos refleja la gran desigualdad entre los ingresos de toda la población por Estado, mientras que la segunda medida nos refleja qué tan desigual es el ingreso entre la población que no sufre de carencias ni pobreza de ingresos y aquella que sí es pobre multidimensional. Los ingresos de la población más pobre pueden ser hasta 47.8 veces menores a la no pobre.

Por otra parte, las desigualdades económicas también se dan entre los géneros. En un estudio de pobreza multidimensional con perspectiva de género para México, se encuentra que 86.26% de las mujeres tiene un trabajo vulnerable (sin pago, seguridad social ni prestaciones), mientras que 83.88% de los hombres también cuenta con trabajos vulnerables. De éstos, es preocupante que el 45% de los hombres (37.52/83.88) que tienen un trabajo vulnerable son pobres multidimensionales.

Por otra parte, es de especial cuidado la atención que debe darse al crecimiento poblacional, ya que éste ha sido mayor en ocasiones que el del propio PIB. La pregunta es si el crecimiento poblacional ocurre en las familias más pobres o en las menos pobres. En este aspecto tenemos que las familias en pobreza alimentaria en

1992 tenían en promedio 6.1 miembros de hogar, mientras que las no pobres tenían 4; para 2010 estas cifras son 4.9 y 3.1, respectivamente. Es decir, el tamaño promedio del hogar pobre alimentario se redujo en los últimos 18 años un 19.2%, mientras que el pobre se redujo 15.5% en el mismo periodo (1992-2010); y se aprecia una tendencia a la baja en el tamaño promedio de hogar en todas las condiciones de pobreza y no pobreza.

¿Por dónde comenzar entonces a acotar o intervenir? ¿Qué tipo de desigualdad se debe comenzar a combatir? Como se explicó anteriormente, la desigualdad es multidimensional, por lo que cualquier intervención para disminuirla deberá considerar los factores que inciden en ella. Por ejemplo, aquellas políticas públicas encaminadas a disminuir las desigualdades en los niños, deberán intervenir también en las familias que transmiten la cultura a esos niños, y a su vez implican intervenciones en las viviendas que habitan esas familias; más aún, intervenciones en las zonas geográficas donde se ubican tales viviendas. En el cuadro siguiente se resumen los factores que intervienen en el proceso de formación o combate a las desigualdades. Si bien los individuos nacen en el seno de familias desiguales, el rol de Estado es proveer las reglas necesarias para potenciar las capacidades de los individuos y promover la igualdad. Usando el concepto de insumo-procesos-resultados aplicado a desigualdades, los investigadores proponen lo siguiente:

2.3.2.3. Modelo de factores que intervienen en la desigualdad

NIVEL ESTRUCTU-	ANTECEDENTES	PROCESOS	PROGRAMAS Y POLÍTICAS	RESULTADO
-----------------	--------------	----------	-----------------------	-----------

RAL			PÚBLICAS	
SISTEMA NACIONAL	INFRAESTRUCTURA, PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, LEYES, COSTUMBRES SOCIALES Y POLÍTICAS	LEYES Y NORMAS FEDERALES QUE PERMITAN LA SANA GOBERANZA. RECURSOS INSUFICIENTES PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO	PROGAMAS FEDERALES SOCIALES, ECONÓMICOS, LABORALES, EDUCATIVOS Y DE SALUD	RESULTADOS DE INDIVIDUOS DENTRO DE FAMILIAS Y NACIÓN QUE PERMITEN LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
ENTIDAD FEDERATIVA	INFRAESTRUCTURA, PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, LEYES, COSTUMBRES SOCIALES Y POLÍTICAS	LEYES Y NORMAS ESTATALES QUE PERMITAN LA SANA GOBERANZA. RECURSOS INSUFICIENTES PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO.	PROGAMAS ESTATALES SOCIALES, ECONÓMICOS, LABORALES, EDUCATIVOS, DE SALUD, PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO Y SERVICIOS ESTATALES	RESULTADOS DE INDIVIDUOS DENTRO DE FAMILIAS Y NACIÓN QUE PERMITEN LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
MUNICIPIO	INFRAESTRUCTURA, PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, LEYES, COSTUMBRES SOCIALES Y POLÍTICAS	LEYES Y NORMAS MUNICIPALES QUE PERMITAN LA SANA GOBERANZA. RECURSOS INSUFICIENTES PARA EL DESARROLLO	PROGAMAS MUNICIPALES SOCIALES, ECONÓMICOS, LABORALES, EDUCATIVOS, DE SALUD Y SERVICIOS MUNICIPALES	RESULTADOS DE INDIVIDUOS DENTRO DE FAMILIAS Y NACIÓN QUE PERMITEN LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

		SOCIOECONÓMICO		
VIVIENDA	CARACTERÍSTICAS DE INFRAESTRUCTURA EN QUE HABITA EL INDIVIDUO	RECURSOS DE HOGAR, EQUIPAMIENTO Y PROVISIÓN DE UN TECHO SEGURO	VIVIENDAS EN BUEN ESTADO QUE NO SEAN UN RIESGO PARA LA SOCIEDAD	RESULTADOS DE DESEMPEÑO A NIVEL HOGAR
FAMILIA DEL INDIVIDUO	CARACTERÍSTICAS DE LOS HERMANOS, PADRES, ABUELOS Y FAMILIARES	INFLUYE EN EL DESARROLLO FUNCIONAL QUE TENDRÁ EL INDIVIDUO: COSTUMBRES, SALUD, CRITERIOS BÁSICOS	POTENCIA O REDUCE LA FORMACIÓN CIUDADANA DE LA FAMILIA	FAMILIAS FUNCIONALMENTE ESTABLES
INDIVIDUO	CARACTERÍSTICAS DE LA PERSONA AL NACER	DISCIPLINA, RETOS Y HABILIDADES INNATAS	POTENCIAN O REDUCEN LAS OPORTUNIDADES DEL INDIVIDUO	RESULTADOS DE ÉXITO PERSONAL
QUIENES INTERVIENEN	CUÁLE SON SUS CARACTERÍSTICAS	CÓMO INTERVIENEN	QUÉ SE ESPERA DE LOS INDIVIDUOS	CON QUÉ EQUIDAD CUENTA EL INDIVIDUO

Fuente: Diseño propio basado en el modelo de educación de Backhoff, Monroy y Tanamachi (2005)

Por otra parte sugieren que los individuos nacen con características diferentes, por ejemplo, género, etnia, salud, habilidades innatas. Estas características al nacer están asociadas a

ventajas o desventajas de acuerdo con las comunidades donde se encuentran insertos. Por ejemplo, según cifras del CONEVAL, si eres un menor de 5 años y naciste en Chiapas, la probabilidad de que seas pobre multidimensional es del 83.7%; si eres un individuo indígena (75.5%), ya que en las regiones indígenas existe una carencia de escuelas de educación media y superior, así como niveles mayores de marginación, por lo que las probabilidades de transitar a la no pobreza son muy bajas. La desventaja no es haber nacido en Chiapas o ser indígena, si no la asociación que se da entre el lugar donde se encuentran localizadas éstas y más el hecho de que las reglas del gobierno municipal, estatal y federal no han podido lograr que el nacer en una comunidad indígena no se asocie con características de desventaja.

Una vez presentado el reto y el diagnóstico de la desigualdad social y la pobreza en México, Ortega Díaz y Vilalta Perdomo presentan estrategias y líneas de acción para su reducción. Esto se realiza mostrando las formas en que se relacionan la política con las desigualdades sociales y la pobreza; las estrategias y recomendaciones que realizan organismos internacionales; un repaso de la experiencia mexicana en la materia; y finalmente las acciones propuestas.

En sentido más estricto, por política social se entiende normalmente el conjunto de políticas y prácticas dirigidas a promover el bienestar social e individual. Estas políticas y prácticas se relacionan intelectualmente con el bienestar social y sus servicios principales: salud, vivienda, educación, seguridad social y otros servicios sociales personales. La política social es una labor conjunta; por tanto, una política exitosa en esta materia requiere la correcta participación de individuos y organizaciones. Estos actores deben operar coordinadamente para lograr tal promoción del bienestar. El

éxito de una política o programa social se mide por la reducción de ambos fenómenos: desigualdad social y pobreza.

A continuación resumen las estrategias y líneas de acción relevantes con base en las experiencias internacionales y nacionales. Esto se hace en relación con las estrategias y líneas de acción vigentes en el país; también se presentan algunas propuestas para reducir las desigualdades sociales y la pobreza durante los próximos años.

2.3.2.4 Estrategias y líneas de acción

Hay un conjunto de organismos internacionales en los que México participa y que se concentran, entre otras cosas, en diseñar e implementar programas para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza. En el ámbito internacional, este siglo inició con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas suscrita en el año 2000 por la mayor parte de los gobiernos del mundo y que contempla el logro de 8 metas con 18 objetivos antes del año 2015. Es importante mencionar que este organismo compila, pero no produce, estadísticas mundiales en la materia. Desde mediados del año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) ha adoptado una nueva forma de medir la pobreza, la cual establece una visión multidimensional y produce el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IMP). Este índice, a diferencia del de México con 8 dimensiones (ingreso, educación, salud, alimentación servicios y calidad de la vivienda, seguridad social y cohesión social), consiste en tres dimensiones sociales (niveles de vida, educación y salud) presentadas a través de 10 indicadores: 1) Salud (compuesto

por Nutrición y Mortalidad Infantil); 2) Educación (compuesto por Años de instrucción y Matriculación escolar); y, 3) Niveles de vida (compuesto por Combustible para cocinar, Saneamiento, Agua, Electricidad, Piso y Bienes).

Un ejemplo de programas adoptados por la comunidad internacional para superar las condiciones de pobreza que se ha seguido de manera relevante en México lo constituyen las transferencias monetarias, como mecanismo para romper el círculo vicioso en el cual la pobreza se trasmite de una generación a otra, y sobre las que el Banco Mundial ha señalado:

“In some countries, conditional cash transfers (CCTs) have become the largest social assistance program, covering millions of households, as in the case of Brazil and Mexico. CCTs have been hailed as a way of reducing inequality, especially in the very unequal countries in Latin America; helping households break out at a vicious cycle whereby poverty is transmitted from one generation to another; promoting child health, nutrition, and schooling; and helping countries meet the Millennium Development Goals”⁵⁸⁹.

Por otra parte, mencionan que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México se enfoca actualmente en reducir las desigualdades sociales nacionales en seis áreas de trabajo o grupos de acciones: Gobernabilidad democrática; Desarrollo sustentable; Reducción de pobreza; Desarrollo humano; Equidad de género; y, Reducción de riesgos de desastres.

En cuanto a la equidad de género señalan, por ejemplo, que entre 2007 y 2010 se instituyó un proyecto para el fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra mujeres. Algunos de

⁵⁸⁹ Banco Mundial. “*Conditional Cash Transfers. Reducing present and future Poverty*”, *op. cit.*, página 1.

los objetivos logrados fueron la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Se observa que estas áreas de trabajo y sus proyectos respectivos se fundamentan en la premisa de que la verdadera riqueza de una nación está en su gente.

Al interior de las Naciones Unidas, agregan, también existe desde 1963 el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD). Su propósito es contribuir científicamente al diálogo y al debate internacional de políticas de desarrollo. La estrategia que el UNRISD propone para la reducción de las desigualdades sociales, y que constituye una síntesis de investigación empírica de 40 años, se resume en los siguientes elementos:

- Crecimiento sostenido y cambio estructural que generen empleos y mejoren los ingresos de la gran mayoría de las personas.
- Políticas sociales integrales que estén fundamentadas en los derechos universales.
- Activismo cívico y acuerdos políticos que velen porque los estados respondan a las necesidades de todos los ciudadanos.

La suma de esos elementos permite alcanzar el desarrollo social, mientras que los fallos en la conjunción de los mismos son los que producen que las desigualdades sociales persistan.

Mencionan que otro programa al interior de las Naciones Unidas que es sumamente importante por sus alcances y plenamente coherente con el reto presente en el país y con las propuestas que se realizan en el documento, es el Fondo de las Naciones Unidas para la

Infancia (UNICEF). Este fondo procura promover el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional. En México, UNICEF ha trabajado en una variedad de acciones de apoyo en materia de educación, desarrollo y participación adolescente, infancia y leyes, niñez migrante, trabajo infantil, violencia, pobreza y desigualdad, salud y nutrición, y emergencias. Trabaja en coordinación con agencias de gobierno, como el programa federal Oportunidades y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y también con otras organizaciones académicas y de carácter social en el país. Por ejemplo, desde 2003 la UNICEF colabora en la iniciativa “Todos los niños en la escuela” junto con organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con gobiernos estatales (Secretarías de Educación y Salud de los estados), sistemas estatales DIF y Oficinas de Registro Civil. De forma coordinada se busca eliminar las barreras que dejan a los niños sin escuela y así incidir en lograr una reducción de las desigualdades impulsando el desarrollo del capital humano desde la infancia.

Pasando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existente desde 1961, se observa que en materia de desigualdades sociales ésta no realiza recomendaciones ni acciones contrarias a las propuestas por las Naciones Unidas en sus diferentes órganos. Si bien la naturaleza de esta Organización está en el lado del desarrollo económico, también tiene entre sus objetivos la elevación de la calidad de vida; a este respecto la OCDE ha definido en numerosos seminarios de expertos regionales las acciones indispensables para la reducción de las desigualdades sociales.

La estrategia reciente de la OCDE para la región latinoamericana consiste en la suma de las siguientes acciones

(2003): Más democracia y participación ciudadana en la toma real de decisiones; Organizaciones sociales que participen en la política social; Instituciones fuertes de desarrollo social y justicia; Enfoque en un crecimiento económico; Derechos laborales y sociales garantizados; Programas sociales para productores en áreas rurales (Ej. créditos y subsidios); Apoyo variado a las micro, pequeñas y medianas empresas; Acciones de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente; Mejora de la situación de las mujeres trabajadoras y en el hogar; Mejora cuantitativa y cualitativa de la educación, en especial, para los estudiantes de bajos ingresos; y, mecanismos efectivos de monitoreo de los efectos de la política social.

Otra organización internacional, el Banco Mundial, también propone estrategias y líneas de acción para reducir las desigualdades sociales en tres ejes principales: inclusión social, cohesión social y rendición social de cuentas.

La inclusión social se refiere a la necesidad de promover una “propiedad” en la implementación de acciones sociales entre aquellos grupos de la sociedad a quienes están dirigidas. En esta perspectiva, se busca la inclusión plena de la sociedad en acciones de igualdad de género, población indígena, juventud, grupos étnicos etc.

La cohesión social consiste en el fortalecimiento de las comunidades para la resolución efectiva y pacífica de las diferencias entre grupos e individuos. La cohesión social se logra a través de la prevención de conflictos, la reconstrucción del tejido social en situaciones y zonas post-conflicto y la participación comunitaria en la prevención del delito y la violencia.

La rendición social de cuentas es, al igual que la cohesión y la inclusión, un elemento de la mayor importancia para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza, sobre la que el Banco

Mundial también ha puesto atención y financiamiento. Ésta se logra desarrollando instituciones locales participativas. El objetivo final es lograr un gobierno que tome decisiones tipo abajo-arriba. Las acciones se dirigen a fomentar la planeación participativa, el seguimiento del gasto público y el monitoreo ciudadano en la prestación de los servicios públicos.

Las estrategias y líneas de acción de estos organismos internacionales tienen varios puntos comunes: instituciones eficaces, reformas políticas y económicas adecuadas, fuerte participación ciudadana, prioridad en la atención a los grupos más vulnerables y perspectiva de género.

Comparativamente y dentro del contexto latinoamericano, México es un país abundante en cuanto a experiencias de política social. La intervención gubernamental en esta materia ha sido intensa desde mediados del siglo pasado. Se han realizado acciones en materia de ingreso, salud, educación, desarrollo de infraestructura, mejoras laborales, etc. Sin embargo, pese a lo anterior, las desigualdades sociales siguen siendo graves y persistentes.

En México, establecen, Jusidman ha clasificado cronológicamente los programas de política social en cuatro generaciones, las cuales representan concepciones diferentes de la responsabilidad del estado Mexicano en este respecto. Podríamos agregar al argumento básico anterior que estos programas no solamente representan diferentes concepciones históricas de la responsabilidad estatal, sino también una amplia variedad de manifestaciones materiales de sus acciones. Esta amplitud y variedad de programas también reflejan, de manera clara, las discusiones académicas tradicionales y no terminadas sobre la complejidad inherente de definir qué es la política social, cuál debe ser el rol del gobierno y la sociedad organizada, y otros debates más técnicos

sobre cómo se debe conceptualizar y medir la desigualdad social.

Estas cuatro generaciones de programas, según Jusidman, son las siguientes:

- La primera generación: entre los años 40 y 70, fueron aquellos programas que se dirigieron a la creación de un estado de bienestar y que acompañaron el fuerte desarrollo industrial del país. El foco era lograr un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos alrededor de los siguientes temas elementales de política social: educación, salud, seguridad social, seguridad alimentaria, infraestructura y servicios urbanos. Entre sus acciones distintivas encontramos: servicios de salud, educación primaria obligatoria y gratuita, sindicatos, salarios mínimos y honorarios legales, seguridad laboral, higiene y prestaciones en especie

- La segunda generación: entre mediados de los 70 y fines de los 80 surge un conjunto de programas caracterizados por su focalización en combatir el rezago en el campo mexicano. Ejemplos característicos fueron COPLAMAR y PRONASOL. Esta generación se caracterizó también por sus acciones en materia de abasto alimentario, provisión de infraestructura de saneamiento, intervenciones en el ámbito productivo (construcción de caminos y obras de riego), fondos y asesoría para el desarrollo de microempresas, granjas integrales y créditos a la producción agropecuaria

- La tercera generación: durante los noventa surgieron programas dirigidos a grupos en desventaja por una situación de pobreza o de vulnerabilidad, y que operaban por medio de transferencias monetarias, con el fin de elevar el ingreso de las familias (por ejemplo el programa PROGRESA en la administración zedillista). Notas distintivas de esta generación las encontramos en

transferencias monetarias, mejoramiento de infraestructura social y vivienda, pensiones alimentarias para adultos mayores, asignaciones para madres solteras y víctimas de violencia y asignaciones para personas con discapacidad

- La cuarta generación: en la actualidad es visible inclusión del sector privado y social en la provisión de bienes y servicios, por medio de microempresas (en algunos casos) y algunas organizaciones de la sociedad civil. También sobresalen actividades en materia de inclusión del sector privado y social y vivienda social

Esta cuarta generación de programas es también una compilación de experiencias anteriores y coincide con las recomendaciones de organismos internacionales. Es tema de importante debate si el actual estado de desigualdad social y la pobreza son consecuencia de una política social limitada y/o mal dirigida o articulada, o de una traba en las reformas estructurales también necesarias en el país.

En todo caso, entre los programas federales vigentes e instituciones más publicitadas por el gobierno federal tenemos los siguientes:

- **Oportunidades:** este programa de gran amplitud busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de becas y apoyos económicos. Se busca que estas becas y apoyos económicos impulsen la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias. Es el programa de desarrollo social más amplio en términos de subsidios, acciones de política pública y el más extendido entre la sociedad al beneficiar a alrededor de 43 millones de personas (5.8 millones de familias) en 2010.

- **Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM):** esta institución tiene a su cargo un programa dirigido específicamente a personas de 70 años de edad o más, que viven en

las localidades de hasta 30 mil habitantes. Consiste en apoyos económicos mensuales en efectivo (500 pesos) y en acciones dirigidas a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios por medio de grupos de crecimiento, clubes y jornadas informativas. En 2010, este programa benefició a poco más de 2 millones de adultos mayores.

- **Liconsa:** busca mejorar los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial. Esta empresa de participación estatal mayoritaria industrializa y distribuye leche fortificada a un precio subsidiado. Sus beneficiarios son niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación y lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos, personas con discapacidad y personas con 60 y más años que viven en condiciones de pobreza patrimonial. Se otorgan entre 4 y 24 litros de leche fortificada a un precio de 4 pesos. En 2010, este programa tuvo una cobertura de alrededor de 6.1 millones de personas (3 millones de hogares).

- **Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO):** busca mejorar las condiciones habitacionales de la población en situación de pobreza patrimonial. Esto lo busca hacer por cuatro posibles vías: adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Según la necesidad, la definición del municipio según su nivel de rezago social (alto o muy alto) y la localización de la vivienda según sea una vivienda urbana, semiurbana o rural, los apoyos económicos varían hasta un máximo de 61,200 pesos. A mediados del año 2010, el número de familias beneficiadas por este programa fue de poco más de 73 mil.

- **Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT):** Esta comisión tiene como objetivo regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos

irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal. A través de la regularización, también promueve la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el adecuado desarrollo urbano y de la vivienda de la población. La forma en que opera es a través de expropiaciones y convenios a efectos de regularizar y escriturar lotes según su uso y en favor de las familias poseedoras. A mediados de 2010, se habían regularizado alrededor de 43 mil lotes y se habían entregado 61 mil escrituras en todo el país. También se regularizaron predios para usos comunitarios.

- **Diconsa:** Esta empresa de participación estatal mayoritaria busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población en localidades rurales por medio del abasto de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica en tiendas comunitarias. Se focaliza en la población residente en las localidades de alta y muy alta marginación y entre 200 y 2 mil 500 habitantes. A mediados de 2010, se contaba con poco más de 23 mil tiendas comunitarias y se estima que el margen de ahorro en estas tiendas es del 31% en favor de los usuarios.

- **Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL):** Esta institución promueve una gran variedad de proyectos y acciones diferentes dirigidos a promover la organización de la sociedad civil. Promueve programas de coinversión social dirigidos al desarrollo del capital social, prevención y reducción de la violencia, observatorios de violencia social y de género, apropiación de espacios públicos, teleaulas, y asistencia y equidad de género, entre otros. Al atender fines tan variados, la población objetivo es diferente en cada proyecto y los apoyos son también diversos y operan bajo convocatorias *ex profeso*. El apoyo a proyectos de coinversión social no pueden exceder de un millón de pesos y los actores sociales solicitantes deben aportar recursos por un monto equivalente cuando menos al 20

por ciento del costo total del proyecto. A mediados de 2010, este programa otorgó apoyos económicos a más de mil proyectos en 19 convocatorias diferentes y por un monto total de 240 millones de pesos.

- **Fonart:** este programa busca mejorar las fuentes de ingreso de artesanos que habitan en zonas de Atención Prioritaria, o que habitan fuera de éstas y se encuentran en situación de pobreza patrimonial, a través de la mejora de sus condiciones productivas. Busca realizar lo anterior por cuatro conductos: acciones de capacitación integral y asistencia técnica, apoyos a la producción, adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y finalmente por medio de premios en concursos de arte popular. Dependiendo de la acción requerida, los montos económicos de apoyos pueden variar entre 6 mil y 15 mil pesos. Los montos de los premios en concursos pueden variar entre 10 mil y 125 mil pesos, sea éste un premio otorgado a nivel municipal, estatal, o nacional. Entre septiembre de 2009 y junio de 2010, este programa benefició a 27 mil 884 artesanos, principalmente por medio de la adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y apoyos a la producción.

En conjunto, estos programas atienden básicamente todo lo que se puede hacer en política social: redistribuir riqueza, mejorar las condiciones de vida y promover una igualdad de oportunidades.

2.3.2.5. Las acciones propuestas

Lo propuesto en esta sección por los investigadores mencionados se sostiene en dos premisas. La primera premisa es que la política social no puede por sí misma eliminar las desigualdades sociales y la pobreza. No se tiene registro de una

experiencia previa de algún país o gobierno local que haya logrado este objetivo sin que hayan sucedido otros eventos políticos y sociales asociados, como son las reformas políticas, legales y económicas de los países. Por ello cobra especial relevancia asegurar y priorizar:

- La funcionalidad y eficiencia de las instituciones gubernamentales.
- El estado de derecho.
- Una economía de mercado dentro de parámetros de justicia social.
- Procesos de redistribución de la riqueza y movilidad social.
- Programas que garanticen oportunidades individuales.

La segunda premisa es que vemos como derechos humanos con acceso pleno los siguientes: seguridad social, salud y educación. Estos derechos son fundamentales para que los individuos “funcionen” saludablemente y para que se generen capacidades básicas para entender el resto de sus derechos y demandarlos.

Aclaradas las premisas y previo a la revisión de las propuestas, se tiene que cuestionar ¿Por qué teniendo tanta historia y experiencias de política social en el país, las desigualdades sociales y la pobreza son tan graves? O presentado de otra manera, ¿Qué falló en el pasado?

En materia de política social estrictamente, se puede pensar por analogía que se puso la carreta delante de los caballos. Hubo un problema de enfoque en cuanto a atacar las raíces del problema en oposición a los síntomas, y también se presentaron y no se resolvieron los problemas prácticos de implementación. El fallo es que no se atendió el problema central y permanente en la política social: que las expectativas individuales reales de dejar la pobreza y lograr la

inclusión social plena de los individuos son en buena medida definidas desde el nacimiento. El error fue aceptar la premisa ciega, y no sostenida empíricamente, de que la inyección de dinero público en una multitud y variedad de programas y acciones reduciría de forma automática las desigualdades sociales y la pobreza. El mecanismo causal que fue desatendido es que la movilidad social y la pobreza intergeneracional no se resuelven sin invertir ni medir oportunamente los retornos en capital humano y social.

Una condición necesaria entonces para reducir la desigualdad social y la pobreza es asegurar la igualdad de oportunidades individuales. El reto a futuro está en atender la raíz del fallo cometido, es decir, en el enfoque individual y en la implementación eficaz. La combinación de una provisión de apoyos monetarios, becas y seguro médico a menores de edad en situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad puede reducir la desigualdad y la pobreza en el largo plazo y entre generaciones. Hasta donde se tiene evidencia, la escuela de calidad es el mejor espacio para lograr una movilidad social. La educación de calidad produce capital humano de calidad. Los programas clientelistas y de simples transferencias monetarias no producen capital humano ni capital social. México será un país igualitario en la medida en que impulse la movilidad social.

En consecuencia con la acentuación de problemas Palier⁵⁹⁰ en sus reflexiones sobre el Estado de Bienestar para las envejecidas sociedades posindustriales sugiere una auténtica revolución en el planteamiento de la cuestión y propone sustituir una concepción tradicional y estática de las políticas sociales por una perspectiva dinámica que tiene en cuenta los historiales de los individuos, sus

⁵⁹⁰ Palier, Bruno. *“Un estado del bienestar para las envejecidas sociedades posindustriales”* en Esping-Andersen, Gosta y Palier, Bruno. *“Los tres grandes retos del Estado del Bienestar”*. Ariel Ciencia Política, Editorial Planeta, S.A., Barcelona, España, 2010, páginas 6 a 17.

circunstancias en la economía del conocimiento y la aparición de nuevas desigualdades entre los sexos, las generaciones y los grupos sociales. Con ello demuestra que las políticas sociales no pueden continuar contentándose con ser dispositivos de indemnización, sino que deben comportar una estrategia colectiva de inversión social sobre todo teniendo en cuenta que la pobreza ya no está concentrada en las personas ancianas, sino que actualmente es más un problema de las mujeres solas con hijos, de las personas sin titulación y sin cualificación y de los parados de larga duración.

En la nueva arquitectura de las estrategias para la reducción de la pobreza y frente al nuevo rol de la sociedad civil en la definición y acción contra sus efectos, en la conferencia sobre el papel de promover el Estado de Derecho en la comunidad dentro de las estrategias para la reducción de la pobreza se ha señalado:

“The role of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) can be summed up as Making the broader context right, taking context specific action, deepening social accountability and generally improving the rule of law at all levels. Central to the success of these policies is the concept of increasing country ownership of the policies through increased participation of all stakeholders including the poor, which often goes hand with decentralization, devolving some powers to districts and sub-countries where the poor live”⁵⁹¹.

Uno de los ejes de esa inversión social se dirige a la atención de los niños ya que luchar contra la pobreza de los niños y garantizarles las mejores condiciones de cuidado y de estimulación debe permitir al mismo tiempo prevenir la exclusión (la pobreza, señala, es más frecuente entre los adultos surgidos de ambientes pobres) y preparar una mano de obra mejor formada, cualificada y

⁵⁹¹ World Vision & World Bank PRSP Conference on Democratizing Development: Deepening Social Accountability through PRSPs, Washington, D.C., September 2002, página 2.

móvil, para lograrlo es necesario garantizar unos ingresos mínimos a todas las familias, idea ya comentada del mínimo vital, no abandonar políticas distributivas sino ampliarlas y favorecer el desarrollo de formas colectivas de cuidado de los niños.

En este sentido, la inversión en la salud y educación, ambas con calidad, del individuo no requieren para su implementación de una nueva y quinta generación de programas sociales en México. Lo que se requiere es enfocarse en el desarrollo de capital humano, y prioritariamente en el individuo socialmente excluido o en situación de alta vulnerabilidad. Ligado a lo anterior, se requiere promover el desarrollo del capital social (o comunitario), y enfatizar la medición sobre “logros y desempeño” en oposición a “cantidad destinada” o el “número total de beneficiarios”. La propuesta planteada no es una redefinición de política social ni una nueva generación de programas sociales, sino un mejor enfoque de lo ya existente. Por mejor enfoque se refieren a priorizar la producción de capital humano, social y privado y a:

Capital humano

- Servicio de salud pública garantizado.
- Sistema educativo de alta calidad y centrado en resultados.
- Programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo.

Capital social

- Incrementar la participación directa del ciudadano.
- Fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario.
- Fomentar la corresponsabilidad con el gobierno.

Capital privado

- Fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad

burocrática.

- Crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su comunidad.

El capital humano es el conocimiento, habilidades, competencias y atributos que permiten a las personas contribuir a su bienestar personal y social, así como al de sus países. La educación es la piedra angular del capital humano. Por otro lado, el capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan forma a la calidad y a la cantidad de las interacciones en una sociedad. Las relaciones sociales y la inclinación a cooperar (cohesión social) son capital social. La premisa de su amplia utilidad para reducir las desigualdades sociales es que la inversión en relaciones sociales genera ganancias esperadas de mercado.

La importancia de los conceptos de capital social y capital humano es considerable. El impacto del desarrollo de capital humano trasciende los beneficios económicos individuales y llega a sus comunidades por diferentes conductos. El capital humano y social se refuerzan mutuamente. Finalmente, el capital privado es aquel que pertenece de manera exclusiva a un individuo o un grupo de individuos. Es el utilizado en la actividad empresarial y se traduce normalmente de forma monetaria tanto en salarios, como en ganancias empresariales y activos.

En materia de programas sociales, un análisis conjunto de las acciones tanto de la UNICEF como del PNUD muestra que políticas macro (Ej. fiscal, monetaria) son compatibles con acciones micro (Ej. proyectos, subsidios) para efectos de proveer bienes y servicios y de reducir la desigualdad social.

En este sentido, priorizar una administración social y descentralizada junto con esquemas de cooperación público-privado en la provisión de bienes y servicios a grupos vulnerables traerá

mejores resultados en la creación de capital humano y social, en oposición a la estrategia vigente de un aparato de gobierno centralizado y enfocado prioritariamente a la realización de transferencias monetarias. En este respecto, recomiendan impulsar con mayor fuerza y recursos los programas de coinversión social (Ej. INDESOL) sin detrimento de los demás programas vigentes, los cuales son y seguirán siendo también necesarios y complementarios, como el programa Oportunidades.

También se ha encontrado que las prácticas democráticas y el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones públicas en los llamados países en desarrollo dependen en mayor medida del nivel educativo de sus ciudadanos. La inversión en la educación de los individuos incentivará su participación política. Nuevamente, hay evidencia científica comparativa de que el capital humano y el capital social se desarrollan simultáneamente y se refuerzan mutuamente. La política social debe enfocarse en facilitar esta relación; la inversión pública, en la producción de capital social.

Nótese que son previsibles algunas presiones y retos hacia el futuro próximo, por los que éstos se deben anticipar en la política social. Entre estos retos se encuentran: el envejecimiento de la población; el crecimiento de familias no tradicionales (Ej. madres solteras); la pérdida progresiva del ingreso público petrolero, junto con la presión que esto ocasionará en la inversión pública y en política social; una fuerza de trabajo cada vez más especializada y con necesidad de un mercado de trabajo ágil y competitivo; y finalmente la creciente presión por impulsar un desarrollo ecológicamente sostenible. Necesariamente se requerirá destinar más recursos para estos retos; para lo cual, invariablemente se tendrá que desarrollar más capital humano, social y privado en el país.

Es momento de hacerlo, es momento de que México piense en

prevención más que en remedios. Hasta ahora, las políticas públicas se han basado en el remedio constituido por programas sociales asistencialistas; es necesario pensar en programas económicos y laborales que provean de los recursos necesarios y actividades que hagan crear valor económico a los individuos para prevenirlos de la vulnerabilidad, generando una sociedad cuyas capacidades los lleven a destacar sus habilidades; y hacer que la desigualdad social sólo dependa del esfuerzo que pone el individuo en alcanzar sus objetivos, y no en la situación socioeconómica en que nació. Las reglas del Estado deben ser claras, transparentes y proveer la infraestructura básica de calidad (escuelas, hospitales, carreteras, transporte), servicios básicos (agua potable, luz, drenaje, gas), donde el estado de derecho permita la inversión nacional e internacional que fomente el desarrollo de una economía fortalecida (en la agricultura, minería, servicios, industria, construcción) y genere empleos sostenibles, que impidan caer en situaciones de vulnerabilidad, que conlleven a la pobreza y desigualdad.

En resumen, recomiendan tres tipos de políticas: 1) preventivas, 2) correctivas y 3) de monitoreo y evaluación. Se recomiendan como **políticas públicas preventivas** la creación urgente de empleos, con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. Si bien es de inmediata importancia incrementar la calidad educativa en la educación básica, dentro de ésta es prioritario que la capacitación a nivel secundaria venga acompañada con un componente técnico, el cual permita a la población dos objetivos: un acceso inmediato al mercado laboral cuando el estudiante decide no optar voluntariamente por estudios de educación media o superior; y que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras. Es decir, las políticas públicas preventivas aportan sostenibilidad de no caer en la pobreza cuando se tiene

educación y empleo.

En cuanto a las **políticas públicas correctivas**, México ha puesto en operación múltiples programas sociales correctivos, por ejemplo, de combate a la desnutrición, baja escolaridad, mala salud, empleo temporal, y un sinnúmero de programas sociales que con sus apoyos tratan de “corregir” la situación de vulnerabilidad en que se encuentran sus beneficiarios. Muchos de estos programas apenas hace dos años han comenzado a ser evaluados por el CONEVAL, dictándose recomendaciones para su apoyo o para su desaparición. Urge entonces como medidas correctivas de pobreza, que los programas aporten apoyos que fomenten las capacidades en la población que ya es pobre, teniendo en cuenta que este apoyo sea recibido sólo por un periodo corto de tiempo, y que no sea un aliciente para permanecer en la pobreza ni para fomentar los factores que la promueven y perpetúan como son el alto índice de natalidad, la baja escolaridad, mujeres que no participan en la fuerza laboral, un sector informal creciente. Los programas sociales deben estar vinculados con programas laborales y económicos de alta calidad y contenido tecnológico, como son créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en educación, salud, desarrollo de actividades productivas para no pobres, es decir, menor creación de bienes perecederos de baja calidad y más bienes y servicios durables de alta calidad.

Las políticas públicas de monitoreo y evaluación deben ser aplicadas no sólo a los programas sociales, sino a todos los programas del sector público. Hasta ahora el CONEVAL sólo se ha dado a la tarea de evaluar programas sociales, pero debe existir su equivalente para evaluar todos los programas sectoriales en los tres órdenes del gobierno. **El monitoreo** del incremento en calidad educativa, mayor número tanto de técnicos como de ingenieros,

población productiva, y monitoreo de índices de pobreza y desigualdad y su respuesta al impacto de las políticas públicas preventivas y correctivas es determinante para valorar a tiempo lo que hay que corregir, qué tenemos que mejorar, cuántos recursos hemos de gastar , y el costo-beneficio de lo que tendremos que hacer, qué regulaciones llevar a cabo, haciendo el proceso más transparente para saber así a quién pedir rendición de cuentas: ¿al sector privado? ¿Al sector público? ¿A los ciudadanos? La **evaluación** del desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas, así como la evaluación del desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados los programas, dará las pautas para pedir rendición de cuentas con alto impacto, es decir, una rendición en la que sea posible la remoción del programa que no funciona o del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa.

2.3.2.6. Proyectos Estratégicos recomendables

El conjunto de medidas que sugieren los investigadores de la EGAP del Tecnológico de Monterrey comprende cuatro proyectos estratégicos que son:

Proyecto 1. Establecer un nuevo enfoque en las políticas sociales de gobierno basado en el desarrollo de los capitales humano, social y privado:

- Para el desarrollo del capital humano se requiere: garantizar el servicio de salud pública y propiciar un sistema educativo de alta calidad, centrado en resultados y desarrollar un programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades

centradas en el individuo.

- Para el desarrollo del capital social se requiere: incrementar la participación directa del ciudadano, fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario, fomentar la corresponsabilidad con el gobierno.
- Para el desarrollo de capital privado se requiere: fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática, además de crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su comunidad.

Proyecto 2. Establecer un nuevo enfoque en las políticas preventivas de pobreza:

Se necesita promover la creación de empleos con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. A nivel secundaria se debe incorporar al plan de estudios un componente de habilidades técnicas obligatorias altamente valoradas en el mercado laboral, que permitan a las personas un acceso inmediato a un trabajo bien remunerado cuando decide no optar voluntariamente por estudios de educación media superior; y además, que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras.

Proyecto 3. Establecer políticas correctivas de pobreza:

Asegurar que los programas sociales estén vinculados con programas laborales, además de otorgar créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en salud, educación y desarrollo de actividades productivas.

Proyecto 4. Establecer políticas de evaluación y monitoreo de todos los programas de gobierno:

Se debe evaluar el desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías

públicas; así como evaluar el desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados. De esta forma, será posible remover o reestructurar programas que no funcionan o solicitar la renuncia del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa a su cargo. Por el contrario, se requiere apoyar los programas que están cumpliendo con sus objetivos y premiar a funcionarios exitosos en su labor.

Los investigadores que publicaron su estudio en el trabajo publicado por la EGAP sugieren como acciones inmediatas:

1. Otorgar incentivos fiscales a las empresas que se instalen en zonas marginadas y que generen fuentes de empleo dignas que sean aprovechadas por gente de la comunidad.
2. Asegurar la calidad de la educación en zonas marginadas (profesores certificados, mayores recursos para infraestructura, equipamiento y capacitación de calidad para los docentes).
3. Incorporar en secundaria y preparatoria habilidades técnicas obligatorias para los alumnos que sean altamente valoradas en el mercado laboral.
4. Crear un banco promotor de las microempresas femeninas en las zonas marginadas.
5. Brindar incentivos fiscales a las empresas que desarrollen como proveedores a microempresas a cargo de mujeres en condiciones de vulnerabilidad.
6. Crear un banco de desarrollo orientado a la formación y desarrollo de cooperativas rurales en donde se asocien

pequeños agricultores.

Como hemos podido observar los investigadores realizan una observación muy amplia y completa de la situación compleja que implica reducir la pobreza y la desigualdad social en México. Su análisis, tanto de programas y acciones internacionales, como las correspondientes en el ámbito nacional, me permite insistir en la vinculación entre la construcción de políticas públicas idóneas como instrumento de gobierno con un adecuado andamiaje jurídico que fundamente la acción gubernamental y que no debe pasar desapercibido para los operadores jurídicos. Un efectivo combate a la pobreza requiere de manera indispensable de un marco jurídico propicio y de correctas interpretaciones jurídicas que posibiliten y orienten el ejercicio de gobierno.

Las propuestas comentadas se inscriben en la idea de una economía de mercado de corte social reforzando las acciones para alcanzar el mayor empleo formal, un equilibrado crecimiento económico y una justa distribución de la riqueza, lo que se traduce en políticas de pleno empleo en condiciones dignas y en un sistema de seguridad social amplio y sólido, con un componente de carácter universal y solidario, que contemple la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud y educación para toda la población. Como he venido explicando, alcanzar esos propósitos requieren de la aportación que a los diferentes grupos multidisciplinarios se haga desde una visión jurídica nueva, con un cambio de paradigma sustancialmente distinto, comprometida con el ejercicio pleno de las libertades y el respeto auténtico a los derechos fundamentales como requisitos para la gobernabilidad y la vigencia del estado constitucional y democrático de derecho. Es, sin duda, una tarea de la que deben ocuparse los juristas.

Por otro lado Espina Prieto⁵⁹² propone que los presupuestos básicos de una política pública de inclusión para el manejo de la pobreza incluya acciones en materia de:

- Universalización efectiva de los derechos sociales
- Incorporación de los excluidos a los circuitos de ciudadanía a través de la construcción de redes universales, permanentes, estables y de cobertura total, de servicios públicos de calidad y sin discriminación, a los que pueda accederse con independencia del nivel de ingresos.
- Garantía de igualdad en un nivel adecuado de satisfacción de las necesidades básicas para todos los ciudadanos.
- Radicalización del carácter público de la política social.
- Responsabilidad inalienable e intransferible del Estado en la ejecución, control, regulación, fiscalización y asignación de recursos en todas las acciones de interés social prioritario, que incluye el despliegue de una gestión social participativa y multicéntrica.
- Eliminación de la dualidad en el acceso a los servicios y beneficios de la política social, que ha creado una división entre un sector público desfinanciado para pobres y un sector privado de mayor calidad para quien puede acceder a esos bienes a través de su distribución mercantil.

⁵⁹² Espina Prieto, Mayra Paula. “*Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad*”. Colección CLACSO-CROP, CLACSO Libros, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2008, páginas 223 a 225.

- Calidad de la opción pública de acceso al bienestar al mismo nivel que la privada, lo que hace prescindible esta última, incluso para las capas medias y altas de la estratificación social.
- Máxima priorización de la gestión social.
- Subordinación del desarrollo económico al social.
- Priorización en la ética de la política social.
- Visibilidad institucional de la esfera social.
- Aumento significativo del gasto social.
- Participación social cogestiva.
- Empoderamiento del sector popular desfavorecido.
- Combinación de acciones preventivas, redistributivas y compensatorias.
- Gestión descentralizada de los programas sociales.
- Unidad e igualdad en la diversidad.
- Atención a necesidades y desventajas particulares de diferentes grupos sociales a través de acciones afirmativas o discriminación positiva.
- Fortalecimiento de la capacidad de autotransformación de los sectores vulnerables.
- Comprensión de la pobreza en su contexto de desigualdad y como conjunto interiormente heterogéneo.

Como podemos observar cuando la visión de combate a la pobreza incluye una dimensión de respeto absoluto a la dignidad humana y la posible construcción de un derecho humano al mínimo vital que acerque a los individuos realmente a condiciones de vida digna, las alternativas de acción, que deberán convertirse en marcos normativos y políticas públicas, empiezan a multiplicarse. Es evidente,

en mi opinión, que la construcción de esos marcos normativos y de esas políticas públicas requiere de una nueva visión por parte del Derecho y de los operadores jurídicos para que en su diseño y aplicación encuentre el sistema jurídico en su conjunto un sentido verdadero y una adecuada orientación hacia el bien común.

En este apartado he analizado algunas de las consecuencias jurídicas que una perspectiva constitucional de la pobreza tiene en el sistema jurídico mexicano. Desde luego, sabemos que cualquier propuesta de estructuración de las instituciones mexicanas de lucha contra la pobreza es imposible pensarla sin una repercusión puntual en el sistema normativo y de imaginar una interpretación distinta a la hasta hoy vigente del artículo 25 constitucional, para considerar dicha norma como un derecho fundamental de los ciudadanos que obliga al estado a orientar la rectoría económica de la nación a la redistribución de la riqueza y a la obtención de la calidad de vida digna que demandan los mexicanos individual y colectivamente. Es decir, con la conformación de un nuevo paradigma que propugna por un orden justo y progresivo en la estructura y funcionamiento del Estado.

El sentido que se puede desprender de la norma constitucional es, efectivamente, un derecho subjetivo exigible que presenta condiciones materiales específicas para su concreción, para que cada persona cuente con los bienes necesarios para poder tener y desarrollar una vida digna.

Al apelar a la dignidad humana, a la calidad de vida digna o al derecho al mínimo vital, no se hace a nociones vagas o carentes de contenido normativo, por el contrario, dichos conceptos fundamentales se encuentran especificados en la esfera normativa como estrictos deberes de justicia y derechos correlativos que conforman en su conjunto el derecho a la subsistencia como una

cuestión de subsidiariedad, estableciendo el deber de las instituciones para la realización del estándar mínimo de vida de los mexicanos.

El Estado Social, Constitucional y Democrático de derecho tiene el deber y la legitimidad de atender y velar por las condiciones de subsistencia de todos sus habitantes, independientemente de que no pueda garantizar presupuestalmente tal cometido. Se requiere poner a prueba el carácter redistributivo de la riqueza nacional para dirigirse a cumplir con las exigencias mínimas que una sociedad igualitaria demanda.

Cumplir obligaciones constitucionales, impulsar acciones de bienestar colectivo y propiciar la participación de las personas directamente afectadas por las decisiones que se tomen, parecerían ser pasos obligados a la hora de construir un marco constitucional y legal para el combate a la pobreza.

Los valores, principios y fuerza programática constitucional contienen elementos fundamentales para el Estado de Bienestar en México, debemos impulsar decididamente la universalización del Estado de Bienestar propuesto como requisito para la reducción de la pobreza.

He comentado el tratamiento que nuestro texto constitucional da al concepto jurídico de dignidad humana, y he planteado la consideración de que la pobreza atenta contra ella de manera singular e impactante. En los hechos la pobreza se convierte en un atentado severo a la dignidad humana y entraña una ofensa del mayor orden posible a los derechos humanos ya que los nulifican, los hacen inviables o de plano los inhiben.

Desde el momento en que la prevalencia de la pobreza se constituye en una violación a los derechos fundamentales que reconoce nuestro ordenamiento constitucional se debe considerar que tal infracción, al atentar contra la dignidad de las personas, contra su

derecho a condiciones de vida digna y contraviniendo su derecho al mínimo vital, por lo tanto, se constituye su violación, en un hecho jurídicamente ilícito que debe ser tratado y reparado en el contexto del orden jurídico.

El enfoque en derechos humanos para combatir la pobreza comporta una adecuada perspectiva jurídica que presenta más preguntas, teóricas y prácticas, que respuestas, no es común observar en políticas públicas, planes y programas gubernamentales, que el discurso del enfoque de derechos este presente. Aún persiste en la visión pública un déficit relevante cuando se plantea el enfoque de derechos humanos para superar las condiciones de pobreza en nuestro país.

El andamiaje jurídico que hemos construido como sociedad no ha sido capaz de transformar la vida de millones de mexicanos cuyas condiciones de pobreza son indignas y derivan en una violación expresa a sus derechos humanos y a nuestra Constitución. Estamos llamados a impulsar un cambio institucional y legal de nuestra realidad, debemos insistir en la crítica a nuestro sistema político y a su andamiaje jurídico que propician tanta injusticia, solo con la participación de todos se podrán definir propuestas que hagan posible la urgente transformación. Tenemos que construir un sistema de leyes que atienda la emergencia nacional, los pasos dados han sido insuficientes y no se han traducido en mejores condiciones de vida de quienes menos tienen.

Prevista en la Constitución la rectoría económica del Estado como instrumento para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, corresponderá a los ordenamientos secundarios, las leyes, propugnar por mejores condiciones para el fomento del crecimiento económico y el empleo y

una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que hagan posible superar las condiciones de pobreza de millones de mexicanos.

Establecida la afectación por el impacto de la pobreza en la dignidad humana, la condición jurídica de la misma a través de su consideración dentro de los derechos humanos y la incorporación más amplia de éstos en el sistema jurídico mexicano por la vía de la interpretación amplia, debemos pronunciarnos por afirmar que existe un deber jurídico de erradicarla.

La pretendida igualdad de oportunidades requiere de una acción positiva del Estado. Esta acción implica que los ciudadanos deben recibir ayuda directa del aparato público, ayuda que se traduce en recursos económicos concretos que le permitan a mejorar su perspectiva de la vida, un camino a explorar para definir la acción del Estado es la inclusión efectiva en la norma fundamental del derecho al mínimo vital en los términos que he venido desarrollando.

La fuerza expansiva en el análisis constitucional propone postulados de pensamiento abierto, plural, dinámico y compatible con el eje de la nueva argumentación jurídica constitucional que propone crear un nuevo orden para garantizar la búsqueda del interés general en el Estado Social y Democrático de Derecho.

El ejercicio de los derechos y acciones encuentra sentido en el ejercicio de su libertad, la cual sólo puede ejercerse en un contexto adecuado que suponga haber satisfecho, comida, vestido, vivienda, nadie puede interactuar adecuadamente en sociedad si no ha logrado su propio sustento. El ingrediente de la protección jurídica en la noción de los derechos eleva la relación entre conducta e intereses al nivel de una obligación, si esto es así en la pobreza encontramos una obligación jurídica de todos aquellos que nos encontramos conviviendo en una determinada comunidad. Además, el enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la reducción de la

pobreza, presenta una buena visión conceptual que abarca explícitamente la responsabilidad y habilitación de las personas como protagonistas de su propio desarrollo.

Los instrumentos jurídicos que propician acciones para combatir la pobreza son un medio y no un fin en sí mismos, este carácter instrumental debe tener un propósito explícito que es el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas para que se les considere seres capaces de elegir sus propios planes de vida y que puedan contar con los medios para llevarlos a cabo.

La falta de actualización del sentido constitucional acentúa el riesgo de que la norma fundamental se convierta en una constitución simbólica carente de eficacia social, alejada de la comunidad y si fuerza para inducir el proceso democrático mediante la institucionalización de los derechos fundamentales y de la protección más amplia posible de los derechos humanos, de ahí que la propuesta es acercarnos a nuestra Constitución reconociendo en ella no sólo el instrumento para el reconocimiento y la debida protección y respeto de los derechos humanos, para ello la Constitución debe ocuparse de fomentar las condiciones materiales mínimas que hagan posible el auténtico ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, sin que para ello se escatimen esfuerzos o se propongan reduccionismos, sino con la visión más amplia posible.

Los derechos comprendidos en el artículo 25 Constitucional se comprenden dentro de la consideración de fundamentales para los efectos de su garantía son parte de la expresión normativa suprema considerada en su dimensión de fuerza normativa originaria y suprema.

Para enfrentar debidamente la pobreza, las instituciones públicas mexicanas requieren de nuevos sistemas de responsabilidad política que puedan garantizar la eficiencia (entendida como el mejor

uso posible de los escasos recursos públicos haciendo más con menos), la eficacia (que supone el cumplimiento puntual y transparente de los planes, objetivos y metas establecidos) y la congruencia (la necesaria correspondencia entre el decir, el obrar y el informar que se debe tener en toda actividad pública), en las intervenciones públicas que se determinen.

Igualmente, resulta indudable que sería ingenuo pensar que se puede acabar con toda la pobreza en todas sus expresiones, o en todas sus categorías, o pretender igualar la renta básica de todos los mexicanos, se trata, principalmente de direccionar 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.

Hemos analizado como la pobreza, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad humana de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración, hay consenso sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, el cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia. La Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 36, que CONEVAL debe emitir lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza, considerando los indicadores siguientes: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Al desarrollo de

ese mandato contribuyen los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010.

A lo largo de la investigación he sostenido la idea de focalizar los esfuerzos institucionales para combatir la pobreza, sin embargo, la focalización de acciones y programas entendida como la coincidencia de recursos que llevan directamente, sin intermediarios, a enfrentar el problema en comunidades y territorios específicos en los que se localizan los pobres, no debe suponer que la concentración de los recursos bajo la priorización de programas estatales, inhiba la participación directa en la toma de decisiones de los afectados, buscando la corresponsabilidad de los afectados beneficiarios de esas acciones y programas. Además la focalización no debe limitarse a los extremadamente pobres dejando fuera de cobertura a otros estratos igualmente necesitados. Es decir la estrategia es focalizar sin perder de vista la necesaria cobertura. Si bien la focalización puede ser un instrumento eficaz en las acciones asistenciales, cuando se eleva a la categoría de principio en la política social sirve para contener el conflicto social a través de transferencias de recursos que se dirigen a la población más necesitada, pero puede causar una sensación de tener una población de trato privilegiado respecto a otros grupos sociales. Tampoco podemos olvidar el efecto de dependencia que se genera con ese tipo de transferencias ya que esa población situada dentro de los extremadamente pobres llega a depender para su supervivencia de las transferencias mencionadas.

He sostenido que universalidad y permanencia son principios fundamentales de una adecuada política social. La focalización de acciones y programas debe ser excepcional y de corto plazo, el verdadero propósito de esas políticas sociales y del andamiaje jurídico

que las sustentan debe orientarse a impulsar un derecho al mínimo vital en beneficio de todos los mexicanos.

Recordemos que con respecto a la focalización de programas hay autores que no están del todo de acuerdo con la eficiencia de las políticas focalizadas como mecanismo general para combatir la pobreza, programas asistenciales de transferencia de ingresos, alimentos y otros bienes indispensables para la subsistencia no sirve, a excepción de casos límite, y por sí mismos no constituyen un instrumento eficaz para combatir la pobreza⁵⁹³.

La pobreza, he tratado de sostener, puede significar más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material. Se presenta como falta de oportunidades y opciones básicas para que una persona y su familia puedan desarrollarse y vivir una vida larga, sana, creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, en libertad, con dignidad y gozando del respeto por sí mismo y de los demás.

He referido posibles acciones que pueden realizarse para combatir la pobreza que aparecen en la publicación presentada por la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey. Podemos coincidir o no con lo propuesto, pero es indudable que consiste en una de las aportaciones más completas elaborada por una institución de educación superior en nuestro país que refleja la preocupación de la institución y sus investigadores en un tema tan sensible.

Esta relación de aspectos jurídicos y políticas públicas para el combate de la pobreza en México nos sitúa en la comprensión de una visión institucional, sobre todo gubernamental, en la que el tratamiento constitucional, legal y las estructuras jurídico-administrativas, arroja,

⁵⁹³ Al respecto puede verse lo señalado por Ana María Tepechín en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Osorio Goicoechea, Joaquín, Coordinadores. "Los rostros de la pobreza". ITESO, Universidad Iberoamericana y Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 2001, páginas 53 a 55.

en mi opinión, insuficiencias y limitaciones. La complementariedad de un enfoque en derechos humanos que privilegie la dignidad humana, la calidad de vida y el derecho al mínimo vital, puede resultar un aporte trascendente en el ejercicio público si se asume responsablemente como he venido proponiendo.

A continuación pasaré a analizar las consecuencias que ese enfoque en derechos humanos puede tener para el Estado mexicano, considerando sus obligaciones, los incentivos para luchar contra la pobreza y las reglas con que debería enfrentarse el flagelo.

El cambio sexenal de 2012 se presenta como la posibilidad de atender el reto que enfrenta la sociedad mexicana de que la larga transición política para construir una democracia auténticamente representativa en México pase por una transición económica hacia el crecimiento con equidad, la reconstrucción del tejido social, el respeto irrestricto a la dignidad de las personas y la consecución de una verdadera vida digna para todos los mexicanos.

La preocupación por el crecimiento económico, reflejado en el incremento del PIB, debe ir aparejado al bienestar social generalizado y ello es posible si una nueva concepción de la dignidad humana y de la calidad de vida digna a que se refiere nuestro ordenamiento constitucional se ve acompañada de principios sociales básicos como la solidaridad, la subsidiariedad y el bien común. Principios que, por otra parte, deben incluirse en la aspiración de justicia que rige a los auténticos operadores jurídicos. Sólo así será posible cumplir cabalmente con la garantía de desarrollo consagrada en el artículo 25 de la Constitución a la que me he venido refiriendo.

CAPITULO 3

CONSECUENCIAS DE UNA PERSEPECTIVA JURÍDICA PARA EL COMBATE A LA POBREZA

México sigue siendo un país sustancialmente injusto, los millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza así lo reflejan. Independientemente de las condiciones de pobreza alimentaria, de capacidades o de patrimonio, o de cualquier otra forma de clasificación que se sostenga, la pobreza e injusticia social son evidentes. He tratado de sostener en este trabajo que desde lo jurídico, pensando e interpretando instituciones jurídicas, se puede intentar cambiar esta realidad. Nada se gana si los operadores jurídicos somos ciegos o le volteamos la cara a esa lamentable situación. Debemos preocuparnos y ocuparnos de construir instituciones jurídicas que impulsen un cambio verdadero de las condiciones prevalecientes. Reflexionar sobre los conceptos de dignidad humana, calidad de vida digna y derecho fundamental al

mínimo vital me parece una buena manera de incidir en la transformación necesaria.

Una reinterpretación del derecho humano previsto en el artículo 25 de nuestro ordenamiento supremo me permite sostener que el combate a la pobreza tiene una auténtica perspectiva jurídica, no es una elucubración o intento caprichoso de justificar una reflexión jurídica, es una auténtica preocupación por establecer compromisos personales e institucionales para renovar el sentido de justicia que debe animar a todo Estado de Derecho.

La inclusión de la noción de dignidad humana en los instrumentos internacionales, y en los textos constitucionales, y el avance jurídico constitucional del derecho al mínimo vital, parecieran ser suficientes bases para que el poder público, cuyo finalidad primaria es el bienestar general, reconociera obligaciones negativas y positivas ante tal juridificación, procurando la tutela efectiva de la dignidad de los individuos, actuando ante las escasez y la penuria de las personas que se encuentran sumidas en la pobreza que supone condiciones de vida no-dignas o indignas.

Esos derechos fundamentales, recordemos, no son concesiones gratuitas del Estado ni de la sociedad, son inherentes a la persona y por tanto debe procurarse su respeto con todos los medios posibles. No sólo evitando su menoscabo, sus atentados y sus violaciones derivadas de los roces que las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos producen, sino impulsando acciones positivas para evitar su deterioro, abandono o ausencia.

Debemos de reconocer que, a nivel fáctico, en los hechos, la realidad nos muestra que las condiciones de abandono institucional y social de las personas que viven en la pobreza, son prueba palpable de que en los poderes públicos y en la comunidad el respeto a la dignidad de las personas no es la premisa para su funcionamiento.

Es indudable que desde el sistema de impartición de justicia es posible plantear interpretaciones que auxilien en la definición de estrategias para combatir y erradicar la pobreza. Pero la premisa obvia parece orientarnos a buscar en la actividad administrativa del Estado las principales responsabilidades en la lucha contra la pobreza, siendo el aparato de administración de justicia un obligado subsidiario a las otras ramas de los poderes públicos. Es decir, el marco jurídico de actuación, definido desde el Poder Legislativo, y, particularmente la acción gubernamental administrativa para definir y llevar a cabo políticas públicas, son actividades especialmente relevantes para establecer la actividad gubernamental que requiere un fenómeno de tal envergadura. No obstante, la interpretación jurisprudencial y la visión que se construya desde el sistema de administración de justicia debe ser más sensible y proactiva en la defensa de la desprotección cotidiana de los derechos fundamentales que sufren los pobres.

En virtud de lo anterior me parece importante reflexionar sobre las obligaciones del Estado mexicano frente a la pobreza considerando estímulos e incentivos para su combate, valorando los impactos de la condición de pobreza de millones de mexicanos y de asumir una perspectiva jurídica para luchar con la miseria y la exclusión, e impulsar nuevas prácticas y procedimientos contra la pobreza.

3.1. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO. ESTÍMULOS E INCENTIVOS CONTRA LA POBREZA

En un escenario de escasez casi permanente, es tarea sumamente compleja determinar hasta donde un Estado puede estar obligado a implementar normas y políticas públicas de redistribución

de la riqueza, sustrayéndola de algunos pocos y redistribuyéndola entre los más pobres, los excluidos, los marginados. Encontrar racionalmente fundamento a tal acción, exige altos niveles de compromiso y responsabilidad entre gobernantes y ciudadanos. Es aquí, por la importancia de que existan normas, reglas y procedimientos públicamente reconocidos que establezcan la corresponsabilidad de los diferentes actores sociales, donde el ordenamiento constitucional impacta directamente con sus estipulaciones en la lucha contra la pobreza, ya que es en este instrumento normativo del más alto nivel en el que encontramos establecidos los principios de dignidad humana, libertad, igualdad y solidaridad que se requieren para emprender una tarea de esa magnitud y alcanzar una sociedad más justa e igualitaria. Con respecto a esto, recordemos que la garantía de las libertades básicas es necesaria pero no suficiente para que los individuos lleven a cabo sus planes de vida.

Parecería redundante volver a discutir la relación de la pobreza como violación *per se* de derechos humanos (en donde la pobreza extrema es considerada una violación generalizada a todos los derechos humanos), o la pobreza como causa de violación de derechos humanos (en este caso la pobreza facilita o propicia la violación de derechos humanos) o agravante de la violación de derechos humanos (suponiendo que la pobreza a ciertos derechos humanos particulares), o la pobreza como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos (es decir, la violación de los derechos humanos condujo a la situación de pobreza)⁵⁹⁴. Lo cierto, y

⁵⁹⁴ Al respecto pueden verse las reflexiones de Ariel E. Dulitzky en su interesante artículo denominado "*Pobreza y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares*". Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Volumen 48, San José de Costa Rica, 2009, páginas 107 a 134.

ese ha sido mi planteamiento en esta investigación, es indudable la relación especial y directa entre pobreza y derechos humanos y, por lo mismo, entre el sistema constitucional que determina los alcances de los derechos humanos contenidos tanto en el propio ordenamiento constitucional, como en los instrumentos internacionales de la materia suscritos y ratificados por México.

También en nuestro país se ha argumentado mucho sobre la relación entre pobreza y migración, eso no es extraño ya en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha mencionado:

“It was common amongst policy-makers to characterize the relationship between migration and development mainly or exclusively in terms of poverty, and/or lack of development, being a primary cause of migration, even if some academic evidence –notably from Mexican Migration Project- pointed to more nuanced linkages. The goal of migration and development policy under this paradigm was generally both to stimulate return of migrants so that they could contribute to development, and to promote development in regions and countries with strong migration “potential”, in order to reduce the incentive to migrate”⁵⁹⁵.

Por otro lado, como afirma Alegre Martínez⁵⁹⁶, parece que el modo de vida de la sociedad actual, presidido por la competitividad, el consumismo y la relativización o pérdida de valores como el respeto a la vida y los derechos de los demás, genera situaciones en las que la vida humana no se desarrolla de acuerdo con las ideas que he expuesto sobre la dignidad de las personas, ante la indiferencia cómplice de muchos en todos los ámbitos de la vida pública de

⁵⁹⁵ Black, Richard and Sward, Jon. “*Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development*”. Human Development Research Paper 2009/38, UNDP, 2009, página 3.

⁵⁹⁶ Alegre Martínez, Miguel Ángel. “*La Dignidad de la Persona como fundamento del ordenamiento constitucional, español*”, op. cit., página 132.

nuestro país. La pobreza, la discriminación, el olvido de los más débiles, la ingratitud, la marginalidad, están a la vista de todos: son fenómenos tan cotidianos que llegan a atrofiar nuestra sensibilidad y nos convierten, cuando menos, en testigos o espectadores impasibles. En nombre del supuesto progreso, y de una libertad y una tolerancia mal entendidas, estamos arribando a un punto en que las relaciones humanas están presididas por el egoísmo y la insolidaridad.

La falta de congruencia entre los instrumentos internacionales y el texto constitucional con la realidad, lleva a muchos a considerar que la dignidad de la persona y el derecho a la vida digna son preceptos meramente nominales en cuanto la dinámica del proceso político y los presupuestos sociales no se adaptan a la norma, por lo que carecerían de realidad existencial; y no verdaderas fuentes de carácter normativo que imponen al poder público y a todos los miembros de la comunidad obligaciones efectivas y exigibles.

Pasemos brevemente a analizar el aporte que sobre estas consideraciones han realizado autores como Rawls, Pogge, Sen, Lledó, y Sachs en cuanto a las obligaciones de los estados, los estímulos que se puedan establecer y los incentivos que puedan otorgar para el combate a la pobreza y la participación de los propios miembros de la comunidad en la misma, no dejando de observar que las responsabilidades de la organización social tienen su origen y su destino en los propios individuos, en la persona humana, alfa y omega del ser del Estado.

Rawls propone los siguientes principios de justicia, partiendo de una posición original, a la que denomina velo de la ignorancia, para que las personas puedan diseñar una sociedad bien ordenada: 1) cada persona tiene derecho al más amplio esquema de libertades básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos;

y 2) las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer, a su vez, dos condiciones: a) tienen que ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad, y b) estar adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades⁵⁹⁷.

Por otro lado, y siguiendo las ideas de Pogge⁵⁹⁸, los individuos y los estados tenemos, y compartimos, la obligación de promover el progreso moral y material de nuestras comunidades, para ello presenta una propuesta de reforma institucional global progresiva que me parece puede dar marco al reconocimiento de las obligaciones estatales para emprender la lucha contra la pobreza. Establece que todo enfoque cosmopolita (es decir como ciudadanos del mundo que compartimos varias cosas en común) comparte tres elementos: el individualismo (en el que las unidades básicas de preocupación moral son los seres humanos o las personas); la universalidad (donde la unidad básica de preocupación corresponde a cada ser humano vivo por igual); y, la generalidad (en el que son unidades básicas de preocupación lo que se realice para todos los seres humanos y no sólo para los nacionales, correligionarios, grupos u otras personas por el estilo). Teniendo un rango global no podemos dejarnos de preocupar por los bienes y males subjetivos (la felicidad humana, la realización de los deseos, la satisfacción de las preferencias o la evitación del dolor), o por los bienes más objetivos (como las capacidades, las oportunidades, los recursos o la realización de las necesidades humanas).

Con ello infiere la existencia de una concepción institucional, postulando ciertos principios de justicia social, y una concepción

⁵⁹⁷ Citado en Dieterlen, Paulette. *“Ensayos sobre Justicia Distributiva”*, op. cit. página 48.

⁵⁹⁸ Pogge, Thomas. *“La pobreza en el mundo y los derechos humanos”*, op. cit. páginas 216 a 253.

interaccional, que postula ciertos principios éticos fundamentales, según se atribuya la responsabilidad directa por la realización de los derechos humanos a los esquemas institucionales o a otros agentes individuales o colectivos (entre los que estamos nosotros mismos). Ambos conceptos son compatibles y pueden combinarse para que se complementen mutuamente.

En su opinión, en la concepción institucional los derechos humanos imponen límites sobre las prácticas compartidas, mientras que en la concepción interaccional nos imponemos límites sobre nuestra conducta. En el orden institucional global, que no es natural ni divino, los gobiernos más poderosos han configurado un régimen de control en el que participan actores como la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización Mundial del Comercio, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Por ello, sugiere, debemos evitar, en nuestra idea de derechos humanos, aquellos puntos de vista acerca de las privaciones que centran su análisis sólo en el receptor, que es característica de las teorías consecuencialistas y contractualistas (velo de la ignorancia), para incorporar en el análisis la valoración también de las instituciones sociales, ello permite generalizar al plano global y conjeturar que el orden económico global, y sus instituciones incluidas, tiene un papel prominente en la explicación de por qué nuestro mundo es un mundo de enormes y crecientes desigualdades internacionales en ingresos y riqueza, que llevan aparejadas inmensas diferencias, la magnitud y extensión de las privaciones económicas indican la necesidad de reformar el orden económico imperante para ello propone un impuesto global sobre el uso de los recursos naturales encaminado a apoyar el desarrollo económico de las áreas más pobres. Finalmente, establece que la

gravedad de la pobreza plantea hoy un enorme desafío a toda persona que albergue una sensibilidad moral ya que estamos incumpliendo nuestro deber positivo de ayudar a las personas que se encuentran en grave peligro y, al mismo tiempo, también incumplimos nuestro deber negativo de no mantener la injusticia, ni contribuir a, ni aprovecharse de, el injusto empobrecimiento de otros, sin dejar de advertir que nuestra implicación causal con su miseria es profunda.

Estos comentarios sirven para poner en perspectiva el papel de las organizaciones en el combate a la pobreza pero también en la generación de la misma, y por lo tanto confirmar el carácter de obligatoriedad que tienen para alcanzar su reducción. Por otra parte, también nos introducen a un tema que causa mucha discusión política como lo es el establecer bases impositivas determinadas y orientadas al combate a la pobreza (impuestos contra la pobreza). Igualmente reafirma la idea de no enfocar el análisis sólo en los receptores de las políticas públicas, en este caso los pobres, sino también en los emisores de tales políticas, es decir las instituciones gubernamentales y los organismos internacionales. Por último, hace un llamado muy relevante al carácter de respeto y protección institucional de los derechos humanos y a la corresponsabilidad ética que todos los individuos tenemos con respecto a dicha problemática.

Por su parte, Sen establece que el funcionamiento de una persona en su vida nos permite interpretar el punto de vista tradicional sobre la libertad positiva como capacidad, es decir como posibilidad que tiene de hacer y de ser, de un individuo. Para él el funcionamiento es el elemento constitutivo de una vida, es el logro de una persona, lo que puede hacer o ser; mientras que la capacidad la identifica con la libertad de una persona para elegir formas de vida alternativas. Considera que son capacidades básicas:

1. la capacidad de vivir hasta el final de una vida humana, tanto como sea posible;
2. la capacidad de tener una buena salud; de estar alimentado adecuadamente; de tener un techo conveniente; de tener oportunidades para la satisfacción sexual; de ser capaces de movernos de un lado para el otro,
3. la capacidad de evitar dolor innecesario, y de tener experiencias placenteras;
4. la capacidad de usar los cinco sentidos; ser capaz de imaginar, de pensar y de razonar, de estar aceptablemente bien informado;
5. la capacidad de tener relaciones con cosas y personas;
6. la capacidad de tener una concepción del bien y de poder llevar a cabo una reflexión crítica sobre nuestros planes de vida; la capacidad de elegir;
7. la capacidad de vivir por y para otros, de reconocer y mostrar preocupación por los otros;
8. la capacidad de tener respeto propio; y,
9. la capacidad de vivir una vida humana rica y plena, hasta el límite permitido por las posibilidades naturales⁵⁹⁹.

La aplicación a la vida diaria de esas capacidades básicas permite que todos los ciudadanos tengan derecho a un nivel mínimo de funcionamiento, que el gobierno se oriente a facilitar que todos tengan los recursos necesarios para su funcionamiento, siendo el compromiso que, en caso de escasez, deba darse más a quién menos tiene, que los beneficiarios de las políticas igualitarias sean los

⁵⁹⁹ Al respecto puede consultarse la obra de Dieterlen, Paulette. Op. Cit. páginas 64 a 66.

ciudadanos que carecen de un funcionamiento mínimo y en general que se tienda a minimizar las desigualdades.

Para Lledó⁶⁰⁰ es importante recuperar del análisis aristotélico un problema esencial: la idea de Bien como principio de la vida, como sentido fundamental de todas nuestras decisiones y proyectos, ya que efectivamente sin el Bien no podemos vivir. Nadie podría elegir, ante el blando horizonte de posibilidades de la vida humana, algo que fuese contra esa vida. Una vez en el ser, la existencia persiste y rechaza instintivamente, cualquier amenaza de destrucción. Siendo entonces la vida un bien sobre ella se alzan todos los otros posibles bienes.

Por su parte Sachs⁶⁰¹ considera que en el nivel más básico, la clave para acabar con la pobreza extrema, reside en lograr que los más pobres de entre los pobres sean capaces de poner un pie en la escalera del desarrollo. En su metáfora la escalera del desarrollo está suspendida sobre la cabeza de los más pobres quienes se encuentran de pie sin poder alcanzar el primer peldaño, carecen de las condiciones para lograrlo y, por tanto, necesitan de estímulos. El autor considera que los muy pobres carecen de seis tipos de capital: humano (salud, nutrición, etc.), empresarial (maquinaria, instalaciones, transporte, etc.), de infraestructuras (carreteras, energía, agua, etc.), natural (sobre todo tierra), institucional público e intelectual (educación, saber práctico, científico y tecnológico). Se cuestiona ¿cómo superar la trampa de la pobreza? Si los pobres parten de un nivel muy bajo de capital por persona y esa proporción va disminuyendo de una generación a otra, además de que la población crece más rápido de lo que se acumula el capital.

⁶⁰⁰ Lledó, Emilio. *Imágenes y Palabras. Ensayos de humanidades*, op. cit., página 21.

⁶⁰¹ Sachs, Jeffrey. *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*, op. cit., página 344.

Añade⁶⁰² que:

“Las sociedades de todo el mundo necesitan garantizar que disfrutan de un adecuado nivel de acceso a bienes y servicios básicos (atención sanitaria, educación y agua potable) como una cuestión de derecho y de justicia. Los bienes que deberían estar a disposición de todo el mundo debido a su vital importancia para el bienestar humano se denominan “bienes de interés social”. El derecho a estos bienes de interés social no es solo un compromiso informal de los gobiernos del mundo, sino también está consagrado por la legislación internacional, fundamentalmente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

No podemos detenernos a analizar cada una de las ideas expuestas propuestas por Sachs, sin embargo para efectos de este trabajo, considero de gran impacto recoger el sentido que le da a los bienes de interés social, al acceso a ellos y a los servicios públicos como cuestión de derecho y justicia, y al capital institucional público, en el incluye, consideración que se comparte absolutamente, el sentido e impacto de la legislación (preferiríamos del orden o sistema jurídico), los sistemas judiciales, los servicios gubernamentales, una administración pública eficiente, una fuerza policial bien gestionada y las políticas públicas que se instrumenten. No nos queda duda sobre la vinculación que todos estos temas, de naturaleza eminentemente jurídica, tiene con respecto a la pobreza, lo que reiterar la importancia de estructurar el análisis del fenómeno desde una perspectiva netamente jurídica.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, conviene ahora orientarnos de manera específica al ámbito de obligaciones concretas que un Estado nacional, México en nuestro caso, tiene con respecto a la lucha contra la pobreza, para intentar con ello derivar

⁶⁰² *Idem*, página 356.

estímulos e incentivos que la organización en su conjunto puede tener para dicho combate.

En un país de condiciones de desigualdad tan amplias la solución a los problemas de pobreza no es una prerrogativa, es una obligación de la comunidad entera. Se ha calculado que el rezago en que viven los pobres en nuestro México implica un esfuerzo del equivalente a poco más de sesenta años en la pobreza del campo y de poco más de veinte para los pobres urbanos⁶⁰³, para alcanzar los límites de la no pobreza.

La condición de pobreza extrema de millones de personas en el país también nos hace reflexionar sobre la idea de la desaparición de las clases sociales, particularmente de la clase media, concepto clave para el orden social que parece irse esfumando, las categorías se pierden entre las masas, que cada día manifiestan más violentamente su inconformidad y confrontan, abiertamente, a la autoridad, además de ser presa fácil para la manipulación. El desempleo, la pobreza y la exclusión, comienzan a dominar todas las áreas de lo público y de la política creando una sensación general de ansiedad e incertidumbre poniendo en un serio riesgo y en una frágil estabilidad a la sociedad.

La desatención o la inacción sólo conducirán a la permanencia de una estructura socioeconómica injusta que genera más miseria colectiva, las relaciones asimétricas con respecto al poder y la pervivencia de fenómenos de alienación, animan procesos de represión y violencia pública. La penuria económica, la carencia de influencia política, el desempleo crónico y el malestar colectivo, son un caldo de cultivo ideal para la violencia estructural⁶⁰⁴.

⁶⁰³ Lusting, Nora. "*La Desigualdad en México*". En *Economía de América Latina: las dimensiones de la crisis*. CET Número 18, México, 1989.

⁶⁰⁴ Al respecto puede verse Galtug, Johan. "*Sobre la Paz*". Editorial Fontamara, Barcelona, España, 1985, páginas 27 a 72.

Es indudable que el cambio social genera nuevas expectativas individuales o colectivas, frente a otros individuos, a otros grupos sociales, a la sociedad y aún frente a los mismos poderes de un Estado. Ese cambio no se absorbe o asimila de inmediato en el ordenamiento jurídico, sino que se requiere, en una primera instancia, que el intérprete de las normas, en este caso de las constitucionales, vaya generando mecanismos de incorporación y/o reconocimiento del nuevo estado de las cosas, concretando lo constitucional en la vida cotidiana, de esta manera los principios constitucionales, que no tienen un concepto unívoco, pueden ir respondiendo a las nuevas circunstancias que genera el cambio social y realizando su función primaria de ser marco de convivencia social y de dar pie a la pluralidad de ideologías en el espacio común del territorio nacional, convirtiendo así los principios constitucionales en verdaderos valores de la sociedad, evitando al mismo tiempo la fractura del orden jurídico o el divorcio entre sociedad y Derecho.

Conviene recordar la postura de Pogge quien frente a la idea de que un orden global que no incluye un mecanismo redistributivo eficaz no es por ello responsable de la pobreza que podía haber evitado, afirma:

“La tesis fáctica asevera que no perjudicamos a los pobres globales, no por causarles una pobreza extrema, sino que nos limitamos a no beneficiarlos al no erradicar tanta pobreza extrema como podríamos. La tesis moral sostiene que, mientras que es seriamente incorrecto perjudicar a los pobres globales causándoles pobreza extrema, no es gravemente incorrecto no beneficiarlos al no erradicar tanta pobreza extrema como nos sea posible”.

Para él la distinción entre causar pobreza y no reducirla tiene poca o ninguna importancia. Permitir que personas a quienes uno podría haber salvado fácilmente mueran de hambre, es moralmente

equivalente a matarlas, y afirma que su argumento considera “que tanto los derechos humanos como la justicia entrañan deberes negativos: restricciones específicas –más mínimas en el caso de los derechos humanos- sobre los daños que las personas pueden infligir a los demás”⁶⁰⁵.

Es claro, entonces, que se trata de superar cualquier concepción que nos lleve a considerara como viable la noción del Estado mínimo o de que se sacrifique a la persona o se le violen sus derechos individuales (o de que uno tenga el derecho de hacer lo que le plazca con su riqueza o sus bienes sin necesidad de preocuparse por la desigualdad, la pobreza, la exclusión o la miseria), cuando no se disponen, en el ordenamiento jurídico, normas para alcanzar una mejor distribución de la riqueza o haciendo que los que tengan más aporten más en beneficio de los que tienen poco o nada. Los ciudadanos debemos obrar con una concepción del bien de la sociedad y con capacidad de responsabilizarnos frente a las injusticias y desigualdades. En ello, el Derecho es una herramienta fundamental y los operadores jurídicos tienen un rol indispensable para lograrlo.

Con lo expuesto parece ser inevitable el afirmar que en el Estado mexicano cualquier idea que se quiera impulsar sobre el Estado de Bienestar, tendrá que constituirse a partir de organizarse desde la plataforma ideológica y conceptual que permiten los derechos humanos, y sus puntales analizados: dignidad humana, calidad de vida digna y derecho fundamental al mínimo vital. Y sólo así tendría un enfoque adecuado de derechos sociales debida y absolutamente garantizados.

⁶⁰⁵ Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, *op. cit.* página 27.

Como he señalado, el artículo 25 de nuestra Norma Fundamental puede interpretarse como una obligación explícita del Estado mexicano para que con sus atribuciones en materia de rectoría económica del desarrollo nacional y mediante el fomento del desarrollo económico y del empleo, propicie una más justa distribución del ingreso y la riqueza permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución, estableciendo con ello auténticos derechos sociales que deben ser garantizados por el Estado. Puede no gustar, puede parecer paternalista, se puede pensar que impone cargas impositivas desproporcionadas o que se disminuyen los incentivos a trabajar, sin embargo es nuestro texto constitucional, son los principios y valores que nos rigen, y los operadores jurídicos, los ciudadanos y los distintos niveles de gobierno estamos obligados a empeñar todos nuestros esfuerzos para hacer posible el cumplimiento de ese mandato. No es una opción o una moda, es, responsablemente, nuestra obligación.

Con lo anterior se puede deducir que las obligaciones que surgen para el Estado van desde consideraciones sobre los daños que la no actividad del mismo pueden causar a las personas en los casos en que se encuentren en condiciones marginales, hasta las acciones que obligatoriamente debe realizar para alcanzar el postulado constitucional de fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad, tanto de individuos, como de grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución, dando cumplimiento al mandato y empleando para ello las facultades que derivan de la rectoría del desarrollo nacional.

El pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos como mandato para ejercer las funciones que corresponden al Estado

en materia de rectoría del desarrollo nacional nos remite a lo que expresa Dieterlen⁶⁰⁶ quien señala que:

“Se trata, en definitiva de promover la igualdad, entendida no como hacer de todos los individuos seres exactamente iguales como personas y en sus condiciones de vida, sino como una condición social en la que se da mayor peso al mejoramiento de las vidas de aquellos que se encuentren en una situación poco favorecida. Nagel, al igual que Amartya Sen, piensa que el grado de preocupación por los que se encuentran en una peor situación, no depende solamente de su posición en relación con los que están mejor, sino a qué tan mal están en términos absolutos. El alivio de las necesidades urgentes de las demás personas tiene un interés particular en la aceptación de la resolución de los conflictos de intereses”.

Promover la igualdad aliviando las necesidades mas urgentes es tarea específica del Estado, toca ahora establecer los desarrollos normativos que hagan efectiva esa obligación. El cumplimiento de esa obligación podría acercar a nuestro sistema a un verdadero funcionamiento como organización y comunidad auténticamente democráticas.

Desde esa perspectiva, de una visión de un Estado Democrático, me parece oportuna establecer, como lo hace Alberto Nassif, que:

“La democracia debe establecer reglas básicas de convivencia social, mecanismos de representación política y garantizar las libertades ciudadanas, pero ello no basta. La democracia no puede ser ajena a los valores éticos, no puede dejar de involucrarse en una visión más amplia que incorpore los valores culturales y comunitarios ni puede dejar de comprometerse con un desarrollo más equitativo y justo. En la democracia, los derechos políticos deben representar una situación de mayor igualdad en las oportunidades”⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ Dieterlen, Paulette. *Ensayo sobre Justicia...*, *op. cit.*, página 114.

⁶⁰⁷ Citado por De Buen Unna, Carlos, *op. cit.*, página 97.

Ahora bien, si se tratara de señalar algunos aspectos básicos para el tratamiento y combate a la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos, pienso que resulta indudable que es muy relevante que en el Estado mexicano se incluya en la agenda política nacional, para efectos de establecer políticas de estado congruentes, una dimensión del tratamiento de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos como la que he venido analizando; igualmente, es necesario dar cabida a los propios pobres como actores relevantes para incidir en el cumplimiento de las obligaciones estatales que aseguren los derechos fundamentales de las personas en situación de pobreza; y, finalmente, desarrollar procesos de reconfiguración institucional para centrar los esfuerzos relevantes de los programas sociales que atienden el fenómeno de la pobreza alrededor de la dimensión de los derechos humanos de las personas que la sufren.

Este enfoque distinto permitiría, en mi opinión, dar un giro a la dinámica que encuentra la explicación de los altos índices de pobreza en la debilidad institucional de un Estado desprovisto de medios y de voluntad efectiva para superar la desigualdad, con una grave falta de transparencia en el uso de los escasos recursos públicos, con, al parecer, irremediables fallas estructurales, que le ocasionan una gran debilidad y complejidad administrativa y una extendida corrupción a todos los niveles, y cuyas prioridades y capacidades no benefician necesariamente a los sectores más desprotegidos.

Por otra parte, el enfoque reseñado permitiría también reforzar las medidas específicas que México, como Estado miembro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debe adoptar para superar la situación de pobreza que han sido desarrolladas por la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que se refieren a⁶⁰⁸:

1. Procurar el crecimiento económico en beneficio de los pobres. Señala que los países de bajos ingresos tienen que acelerar su crecimiento, pero con una modalidad encaminada a favorecer a los que se encuentran sumidos en la pobreza, tanto del punto de vista humano como del ingreso.
2. Reestructurar los presupuestos. Para destinar gastos adecuados y no discriminatorios a las cuestiones humanas fundamentales, especialmente en la prestación de servicios básicos, se requiere un examen de las prioridades y la eliminación de la discriminación contra los más desfavorecidos.
3. Garantizar la participación. Los pobres tienen derecho a que se les consulte acerca de las decisiones que afectan su vida. Esto requiere procesos que amplíen el espacio político a fin de dar voz a los pobres y a sus defensores, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, medios de difusión libres y asociaciones de trabajadores.
4. Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres. El medio natural y las redes sociales son recursos de los pobres para ganarse la vida y salir de la pobreza.
5. Eliminar la discriminación. Principalmente contra mujeres y otros grupos vulnerables, incluidos los grupos minoritarios. Para eliminar la discriminación se requieren reformas sociales profundas.

⁶⁰⁸ Citado por Dulitzky, Ariel E., "Pobreza y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares", *op. cit.*, página 109.

3.2. DERECHO Y POBREZA, LA VALORACIÓN DE LOS IMPACTOS

Obviamente las constituciones actuales presentan omisiones o lagunas si se atiende a las pretensiones o reivindicaciones de personas y/o grupos, y esto es así porque en su momento la constitución política de un Estado se elabora teniendo en cuenta las circunstancias económicas, sociales, políticas, culturales y aún geográficas que imperan en el momento de su elaboración y, difícilmente, el poder constituyente tiene oportunidad de prever el cambio que se avecina, si acaso alcanza a formular algunas respuestas a las demandas de la comunidad: Cuando el texto constitucional ya no se identifica con la sociedad o de plano si sólo a través de su interpretación adquiere sentido, es el momento en que se da un proceso de actualización, de reforma, a veces por la vía del legislador, como constituyente permanente, a veces por la de el tribunal constitucional u órgano equivalente encargado de su interpretación.

Se confirma entonces el criterio expuesto por Zagrebelsky de que “una constitución es un documento que contiene normas y principios, derechos y valores, abiertos al juego democrático y pluralista”⁶⁰⁹. No podemos ignorar que las mutaciones pueden resquebrajar el sistema jurídico, a los juristas, principalmente al intérprete de la norma constitucional, corresponderá fijar los límites de la adaptabilidad.

Combatir la pobreza por la vía del Derecho nos lleva a considerar la importancia que las medidas jurídicas (constitucionales o legales, según el caso) tienen cuando proponen enunciados normativos

⁶⁰⁹ Zagrebelsky, Gustavo. *“Historia y constitución”*. Editorial Trotta, Madrid, 2005, páginas 85 y 86.

sobre las políticas o acciones distributivas que deben ser implementadas por los órganos administrativos gubernamentales para administrar o repartir los escasos bienes, y, la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los principios, valores, derechos, deberes, ámbitos competenciales, etc., que se propongan, serán fundamentales en la transformación de nuestra realidad. Con ello se debería avanzar en considerar, al menos parcialmente, el funcionamiento a los derechos no sólo como restricciones morales indirectas, es decir determinando lo que no podemos hacer, sino sobre todo, y tratando de encontrar en el derecho un verdadero sentido de trascendencia, buscando que si debemos hacer para lograr que todos los individuos en la sociedad alcancen a tener las oportunidades que requieran para su propio desarrollo.

Como establece Ruíz Restrepo:

“Una mirada al plano jurídico de las relaciones humanas e institucionales, de derechos y obligaciones, permite ver cómo se crean y expanden injusticias e intervenir para prevenirlas o corregirlas, y así impedir o reducir la carencia o privación material en las comunidades y en las personas”⁶¹⁰.

La autora referida en sus reflexiones sobre el derecho para prevenir y reducir pobreza, añade que: “Desde una conceptualización jurídica, la pobreza es ante todo la incertidumbre, la invisibilidad y los vacíos. Derechos teóricamente reconocidos pero materialmente no realizados, no respetados, no distribuidos o sustantivamente desprotegidos”⁶¹¹. Sin duda en esta investigación me he pronunciado por evitar la incertidumbre y los vacíos en el accionar público y privado con respecto a la lucha contra la pobreza.

⁶¹⁰ Ruíz Restrepo, Adriana. “*El derecho como estrategia de reducción de pobreza*” en Revista Perspectiva, Edición 24, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá, Colombia, 2010, página 57.

⁶¹¹ *Idem*, página 58.

Por otra parte, ya he sostenido que los estados tienen obligaciones negativas de no interferir en el goce de los derechos y libertades de sus ciudadanos, también tienen obligaciones positivas ya que deben crear, a través de sus ordenamientos jurídicos internos, condiciones para que dichos derechos y libertades, sean efectivos y no ilusorios o teóricos, igualmente están obligados a evitar y repudiar las violaciones graves de derechos humanos fundamentales que puedan presentarse en otros estados que puedan constituirse en ilícitos frente a la comunidad internacional, para ello, la humanidad ha venido creando el Sistema Internacional de Derechos Humanos, la paradoja es que no podemos asumir plenamente en lo interno el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sino garantizamos un sistema internacional efectivo para su cumplimiento. No basta sólo ocuparnos de ellos en lo interno, es necesario fortalecer los mecanismos internacionales responsables de velar por su protección y cumplimiento⁶¹². La incorporación en el derecho interno de ese sistema internacional es posible al considerar como norma abierta el texto de los artículos 1, 25 y 133 de nuestra Constitución.

Derechos, libertades, incorporación el derecho interno, etc., son impactos en el orden jurídico de considerar como relevante tener una perspectiva jurídica de la pobreza, pero otro impacto directo se refleja en la vida democrática. Así, Pogge⁶¹³ nos invita a reflexionar en que la:

“Democracia implica que el pueblo controla y aprueba el poder político que se ejerce sobre él, y ello mediante la atribución a

⁶¹² Al respecto puede verse: Carrillo Salcedo, Juan Antonio. “*Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*”. Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2001, página 26.

⁶¹³ Pogge, Thomas. “*La pobreza en el mundo y los derechos humanos*”, *op. cit.*, páginas 189 y 190.

todas las personas de una influencia política aproximadamente igual. La democracia entraña votar –sobre cuestiones políticas o a los candidatos que ocuparán los cargos públicos- con arreglo al principio general de una persona un voto. Pero una democracia genuina entraña todavía muchas más cosas. Los sufragios deben ofrecer alternativas que enfrenten a los votantes a una auténtica elección. Las personas deben disponer de un modo de influir en el programa (en las cuestiones y en las opciones políticas) o en la lista de candidatos. Los votantes deben estar a salvo de la presión y de la represión, tanto de los representantes del gobierno como de los ciudadanos privados; de manera más general, deben estar protegidos tanto de la penuria económica como de la violencia física arbitraria y de la coerción psicológica, que podría hacerlos extremadamente dependientes de los demás. Los votantes deben gozar de libertad para reunirse y discutir, así como para informarse, lo que presupone la libertad de prensa y de otros medios de comunicación. El poder político debe ejercerse de conformidad con unas reglas públicas vigentes, de manera que los votantes puedan evaluar, y como mínimo predecir, las consecuencias de los resultados electorales sobre las decisiones políticas. Por último, y no menos importante, la democracia requiere de ciertas disposiciones y conductas por parte de los ciudadanos: la disposición de aceptar las decisiones mayoritarias y el compromiso de ejercer sus responsabilidades como votantes recabando información acerca de los candidatos y los asuntos políticos y acudiendo a las urnas”.

La gran pregunta resulta entonces ser si la democracia será sostenible con tanta pobreza y exclusión social. Porque si bien se afirma que sin democracia no puede haber vigencia efectiva de los derechos humanos, así también sin derechos humanos no puede existir democracia y una pobreza, como la que afecta a esos millones de mexicanos, limita y anula el ejercicio de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de ese segmento de población⁶¹⁴.

⁶¹⁴ Al respecto puede verse Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, página 29

Ni duda cabe de que, como lo ha expresado Dieterlen⁶¹⁵, la desigualdad económica viola uno de los requisitos fundamentales del método democrático ya que restringe las alternativas de muchas personas.

Pero ¿Puede haber democracia sin justicia compensatoria y redistributiva que permita reconocer y disminuir el sufrimiento de los otros y restaurar su dignidad perdida? Es entonces que puede apreciarse el impacto de la pobreza en la vida democrática de un país. Los pobres difícilmente pueden elevar la vida democrática si su prioridad es atender como acercar para él y para los suyos en mínimo de provisiones para su subsistencia, si su lucha es por encontrar donde atender sus problemas de salud o donde abastecerse de agua, no puede haber democracia donde hay hambre, no podemos hacernos llamar un país democrático si tenemos casi la mitad de nuestra población en condiciones de pobreza. Algo se ha hecho mal y urge solucionarlo.

Podríamos, como han planteado algunos⁶¹⁶, sostener que el progreso es una ilusión (o que progreso y pobreza generalizada son compatibles en un mundo de desarrollo); una concepción de la vida humana y de la historia que responde a las necesidades del corazón, no de la razón, del ideal de justicia, no del Derecho. Sin embargo, como se he expresado a lo largo de este trabajo, me parece indispensable que los operadores jurídicos aporten lo que les corresponde para aportar soluciones a la pobreza y proponer alternativas jurídicas que hagan viables las condiciones necesarias para el desarrollo. Desde la economía, la ética, la filosofía, etc., se

⁶¹⁵ Dieterlen, Paulette. “*Ensayos sobre Justicia Distributiva*”, op. cit., página 96.

⁶¹⁶ Como ejemplo de ello Sachs cita lo expuesto por Jhon Gray, en Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, op.cit., página 486.

han propuesto reflexiones para considerar a la dignidad de la persona como un presupuesto axiológico fundamental. En México, hasta ahora, parece que la idea o concepto de dignidad humana no es ese referente indispensable para el derecho, o al menos no se le ha estudiado en ese sentido, ni mucho menos hemos pensado que significa para la dignidad vivir en las condiciones de pobreza prevalecientes.

Es preciso, en consecuencia, cuestionar si los paradigmas del Derecho Internacional de los derechos humanos y de los mandatos de nuestro propio Derecho Constitucional, ambos protegen la dignidad de las personas y requieren ser puestos a punto para afrontar con la fuerza debida la inmensa realidad de privaciones que hoy coexisten con focos de modernidad y opulencia. La reciente Reforma constitucional en materia de derechos humanos invita a avanzar más en la jurisprudencia para definir nuevos espacios de una nueva y amplia concepción en la interpretación del artículo 25 de nuestra Carta Magna que oriente la acción del Estado a garantizar, como derecho fundamental pleno, el mínimo vital a todos los mexicanos.

Las soluciones parecen inalcanzables y su no realización abona la frustración y el abandono, sin embargo hay que enfrentar el flagelo y superar sus consecuencias, desde lo jurídico aparecen muchos componentes que deben ser considerados, entre otro podemos recordar la noción de “civilización de pobreza” y algunas de las características que en torno a ella propone Ellacuría. Por su parte, y en complemento a estas reflexiones, Sobrino⁶¹⁷ sugiere algunos elementos que deben llenar el espíritu de esa civilización, entre otros menciona: a) estar en la realidad superando la irrealidad de vivir en supuestas islas de abundancia, ajenos y desentendidos de la mayoría

⁶¹⁷ Sobrino, Jon. *“Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos”*, op. cit., página 37.

de pobres oprimidos, b) la honradez con lo real, superando la mentira y el encubrimiento con la voluntad de la verdad, poniendo nombre a los millones de pobres; c) compasión ante el sufrimiento de inmensas mayorías y compromiso para denunciar la injusticia que las produce; d) la exigencia de una libertad de y para todos, comprendiéndola como un modo de no esclavizar, ni manipular y para que nada sea obstáculo para hacer el bien; e) cargar con el peso y consecuencias de la historia, hacerse cargo de la realidad; g) cuidado de la naturaleza. En general se puede decir que ese espíritu requiere de generosidad, firmeza, solidaridad, austeridad, esperanza y sentido de trascendencia. En muchos de estos elementos encontramos material que puede ser objeto de reflexión y de normatividad jurídica, tanto para su incorporación en el ordenamiento jurídico como en la integración de políticas públicas de combate a la pobreza.

Queda claro que compartimos la idea de Sachs de que acabar con la pobreza es el gran reto de nuestro tiempo, un compromiso que no solo nos aliviaría del sufrimiento masivo y extendería el bienestar económico, sino que también promovería los otros objetivos ilustrados de la democracia, la seguridad y el progreso⁶¹⁸.

El problema de organizar a las instituciones del Estado para combatir efectivamente la pobreza en México es un tema que incide en la calidad de nuestra incipiente democracia y del importante déficit que presenta, representa un problema de competencias, de redistribución constitucional del poder y de la riqueza, de afirmar la participación de todos en su solución y, en definitiva, es un tema de gran relevancia para la gobernabilidad del país.

Si atendemos a que, en nuestra opinión, la dignidad humana presenta características y elementos propios tanto para ser tomada en

⁶¹⁸ Sachs, Jeffrey. *“El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época”*, op. cit., página 496.

cuenta como referente en la violación de diversos derechos humanos, como de manera específica su protección debe ser considerada igualmente un derecho fundamental establecido, ya que así puede interpretarse el artículo 25 de nuestro ordenamiento fundamental, y dando pie a la incorporación en el derecho interno del Sistema Internacional de Derechos Humanos con una connotación mucho más amplia a la que ahora le atribuimos. Quizá el impacto más relevante de esas consideraciones sea que la situación de pobreza de millones de mexicanos puede considerarse una grave violación a sus derechos humanos, además, esa situación puede, y de hecho así lo hace, alterar sensiblemente la gobernabilidad democrática y la convivencia armónica de nuestra sociedad, por lo que se requiere tomar medidas específicas contra esas violaciones.

Parecería entonces que se hace necesario resolver el problema de la pobreza, la marginación y la indigencia, atendándolo como una grave violación a los derechos humanos, lo que implicaría que restaurar en sus derechos a las víctimas de tal violación significaría, de inmediato, intentar establecer las condiciones, para que las personas que la sufren, cuando menos puedan acceder a tener a su alcance la satisfacción del derecho al mínimo vital, en los términos que ya he comentado.

El impacto principal de pretender alcanzar el mínimo vital para todos los mexicanos que viven en situación de pobreza requiere de muchas definiciones e intervenciones gubernamentales, entre otras: del desarrollo de un marco constitucional y legal adecuado a tales circunstancias; de una revisión de los marcos competenciales que permita asignar ámbitos específicos a los diferentes niveles de gobierno; del empoderamiento de los pobres para que participen en la definición de las políticas públicas que les afecten; de un adecuado ejercicio de redistribución de la riqueza nacional; de una significativa

reorientación del gasto público dando prioridad a la atención de ésta emergencia; de la delimitación de mecanismos para acceder a la justicia en los casos de violación del derecho al mínimo vital; del desarrollo de un adecuado marco de responsabilidades administrativas y penales que eviten tal violación y en su caso la impunidad ante la misma; en fin, en mi opinión, se requiere de establecer un nuevo paradigma en nuestro sistema jurídico para que sirva de orientación a la labor de todos los operadores jurídicos.

Una de las muchas consecuencias que arroja nuestro déficit democrático nacional, puede claramente ubicarse en que no consideremos como una grave violación a los derechos humanos la falta de vida digna en que viven los afectados por la exclusión y la pobreza, tampoco se establecen ni responsabilidades ante esa evidente violación, ni mecanismos para el enjuiciamiento de los responsables de la violación reiterada de la dignidad humana de esos mexicanos, esas condiciones deben superarse. Una de la maneras de evitarlas es realizar los esfuerzos necesarios para propiciar el marco constitucional y legal que establezca con claridad las obligaciones positivas, es decir tomar las medidas necesarias para asegurar que nos sea violado tal derecho, a cargo de las instituciones para recuperar la gobernabilidad democrática con la superación de la pobreza y la lucha contra la impunidad por la incorrecta aplicación del gasto público que debe orientarse a su combate. Compromiso normativo, reorientación del gasto público y esquema de responsabilidades, podrían ser un buen comienzo para que, desde lo jurídico, se empezara a corregir la triste realidad de tantos mexicanos, ello es posible con una acción de sinergia nacional para que asumamos la pobreza como problema de todos y nos comprometamos a su disminución.

Igualmente, pienso que atender la problemática de la pobreza desde la perspectiva jurídica, implica reconocer que su presencia impacta severamente las condiciones de gobernabilidad democrática del país dado que estamos frente a un posible escenario de estallido social ante la incapacidad institucional para resolverla. Adicionalmente debemos pasar de la mera consideración de que incorporando diversos elementos a nuestra Constitución, es decir incorporando nuevas figuras en nuestro derecho constitucional positivo, resolvemos los problemas que nos aquejan, para entender que es necesario impulsar que en nuestra comunidad deben vivirse los valores constitucionales, hacer pleno nuestro pretendido Estado Constitucional, sino México podrá convertirse en un estado fallido o colapsado. Si hablamos de valores y principios constitucionales, es evidente, me parece, que no se pueden defender desde el Estado los valores de la libertad, convivencia, pluralidad y derechos humanos, sin que las diversas iniciativas pongan en primer término alcanzar la vida digna para todos los mexicanos.

Será necesario entonces definir un nuevo perfil constitucional para que los derechos humanos y sus garantías que se reconocen en nuestro ordenamiento superior se transformen en un verdadero sistema de derechos fundamentales que contemplen la tutela judicial efectiva y a la información con causas de reparación y desagravio de las víctimas de la violación a su derecho a la dignidad humana y a la vida digna, profundizando en el marco axiológico que ya determina nuestra norma fundamental y ampliando sus alcances con una renovada interpretación, no sólo con fuerza expansiva, sino introduciendo plenamente en nuestro sistema el marco jurídico internacional de los derechos humanos.

Así visto, resulta claro, y ese es el argumento que he tratado de sostener a lo largo del esta exposición, que la pobreza es cuestión de

dignidad y de derechos, siendo responsabilidad de todos, pero con una particular vertiente de tipo jurídica hasta ahora prácticamente ignorada por los operadores jurídicos en nuestro País.

También, como se ha sostenido en el Instituto Interamericano de Derecho Humanos⁶¹⁹:

“La pobreza socava la democracia al negar sus valores intrínsecos y poner en entredicho la eficacia de su funcionamiento, ante la percepción de las mayorías del trato discriminatorio y desigual en su contra, así como del escaso disfrute de los beneficios del desarrollo”.

Esta situación, de millones de mexicanos, pone en riesgo la gobernabilidad y debilita las instituciones democráticas convirtiendo la arena política en escenario propicio para el populismo y el autoritarismo.

3.4. PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS CONTRA LA POBREZA

El tema de la lucha contra la pobreza se plantea como una vinculación entre el Estado de Derecho y el goce efectivo por parte de los ciudadanos de sus derechos fundamentales a la libertad y la dignidad humanas, pasando por los aspectos de las obligaciones legales que derivan hacia el Estado como consecuencia de sostener un derecho fundamental al mínimo vital.

La fragilidad del Estado y la negación de derechos fundamentales resultan en una especie de combinación explosiva que atenta contra la gobernabilidad democrática. Salvaguardar y velar por

⁶¹⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, página 30.

el goce efectivo de los derechos y buscar una adecuada agregación y atención de los intereses sociales, parecerían una buena receta para el fortalecimiento del Estado de Derecho en su conjunto. Ello sería posible si la dimensión de derechos económicos, sociales y culturales pasan de haber ganado un estatus en su sentido jurídico y de estar declarados como tales en nuestro ordenamiento superior, a dejar de lado ese vacío producto de la indefinición de cuál es su contenido, quien o quienes sus efectivos titulares, hasta donde llaga su alcance, y que instrumentos y herramientas de protección se establecen para garantizarlos. Pasando en todo ello de la norma a los hechos evitando, en esta materia, la inefectividad característica de nuestros ordenamientos. Ello incidirá decisivamente, al menos esa es nuestra opinión, en el nivel y la distribución de bienestar material de la población.

La Constitución escrita y su correcta interpretación deben regir la vida institucional de todos los cuerpos y servidores públicos del gobierno, por ello resulta indispensable incorporar a su lectura un contexto que permita orientar la lucha efectiva contra la pobreza.

Los artículos 1, 25 y 133 de nuestra Norma Fundamental en conjunto con la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos permiten, de acuerdo a este acercamiento, reconocer no una rigidez en el catálogo de derechos humanos y sus garantías recogido en la Constitución, sino una gran fuerza expansiva orientada a cómo deben favorecerse, fomentarse y respetarse e incluso ampliarse, cuando su interpretación debe hacerse de conformidad con los instrumentos internacionales incorporándolos al derecho interno, esa interpretación se abre a un mucho más amplio desarrollo normativo.

En mi opinión puede explorarse el sentido de que el artículo 133, no sólo tiene un valor meramente hermenéutico, es decir

exclusivamente para orientar la jerarquía del orden jurídico mexicana y la interpretación de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce, sino que también debemos intentar la búsqueda que permita al derecho internacional de los derechos humanos, y a los valores que postula, ser fuente del ordenamiento interno, logrando, a través de la interpretación, integrarlo plenamente y sin condicionamientos al texto constitucional.

Esta fuerza expansiva, dada la relevancia de la materia de derechos fundamentales, debe dar lugar tanto a incorporar nuevos derechos propiamente hablando, es decir nuevas hipótesis y relaciones jurídicas, aún sin que el carácter de nuevo derecho fuera señalado por el constituyente, así como a visualizar perspectivas nuevas de derechos existentes verificando su existencia, lo que algunos han llamado derechos implícitos o derechos de configuración legal.

Estaríamos en presencia de lo que Zagrebelsky denomina una constitución abierta que permite, dentro de los límites constitucionales, tanto la espontaneidad de la vida social como la competencia para asumir la dirección política, condiciones ambas para la supervivencia de una sociedad democrática⁶²⁰. Igualmente el autor nos refiere que las pretensiones de orden económico se pueden sostener por dos razones completamente distintas: para potenciar la energía de las libres voluntades individuales o para promover una sociedad justa⁶²¹.

La posibilidad de incorporación amplia al derecho nacional del derecho internacional de los derechos humanos permite, a éstos últimos, compartir el carácter de fundamental que la Constitución otorga a aquellos que reconoce, dándoles la formalidad constitucional

⁶²⁰ Zagrebelsky, Gustavo. *“El derecho dúctil”*, *op.cit.*, página 14.

⁶²¹ *Idem*, página 83.

requerida a derechos que materialmente, si existiera ese derecho común internacional, ya tienen ese carácter fundamental. En este sentido conviene recordar lo expresado por Ferrajoli⁶²² que afirma que la universalidad de los derechos fundamentales es la técnica más idónea para su satisfacción.

Desde luego las posibilidades de esta fuerza expansiva corren el riesgo de interpretaciones evolutivas alejadas de la rigurosidad constitucional trivializando los derechos fundamentales. Pero, si no se permitiera su presencia, podríamos caer en un muy nocivo formalismo o positivismo que pudiera provocar una grave falta de capacidad de respuesta ante las nuevas demandas sociales.

Igualmente podríamos preguntarnos si ¿los derechos humanos están en nuestra civilización y los ordenamientos jurídicos nacionales los recogen de acuerdo a circunstancias concretas de la historia de cada país y sólo son válidos los que expresamente se recojan en los textos?, o si ¿existe un orden supraconstitucional, de cierta validez internacional, a la que los estados están obligados a respetar?, nos parece que para hacer frente a los efectos nocivos de la globalización no queda otro camino más que el segundo de los expresados.

En el sentido comentado, habrá que considerar los derechos fundamentales deben ser reconocidos internacionalmente como cláusulas generales de validez (¿estaremos frente a una perspectiva de derecho global o constitucionalismo mundial en cuestión de tiempo y grado⁶²³?), y que los estados deberán obligatoriamente no sólo reconocerlos o utilizarlos para efectos de interpretación, sino buscar mecanismos positivos para su eficaz protección, no como un malabarismo jurídico, sino como un compromiso auténtico de concebir a esos derechos como verdaderamente fundamentales. El derecho

⁶²² Ferrajoli, Luigi. “*Los fundamentos de los derechos fundamentales*”. Segunda Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2005, página 371.

⁶²³ *Idem*, página 179.

adquiere así un carácter trascendente no solamente como la habilitación a una persona para tener o hacer algo justamente, sino también para contribuir al beneficio colectivo y evitar el desbalance de la sociedad.

No se desconoce la problemática de que, un enfoque como el que proponemos, se pueda trastocar el derecho interno al abrir el derecho constitucional al derecho internacional de los derechos humanos, suponiendo que esta incorporación proponga algo *ex novo*, pero resulta paradójico que la incorporación en el derecho interno del sistema internacional de derechos humanos este limitada sólo a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y los demás que pudieran no estar reconocidos ¿no son derechos humanos? ¿En México no lo son? ¿No parecería una interpretación excesivamente positivista? ¿No deberíamos preocuparnos más por proteger ampliamente los derechos humanos que por su reconocimiento en el texto? de ahí que nos parezca muy sugestiva la idea de aceptar esa fuerza expansiva que hemos descrito.

Recordemos que el texto constitucional reformado refiere en su artículo 1º, que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

En mi opinión es claro el sentido de esbozar la idea de un bloque de constitucionalidad y de un sistema de jerarquía de fuentes que no debería dar pie a la noción de supremacía constitucional dado que el texto resuelve las condiciones de igual jerarquía normativa entre Constitución y tratados internacionales.

Desde luego el derecho constitucional imprime de manera significativa su huella en la lectura de los derechos fundamentales, aunque es desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos lo que verdaderamente debe condicionar esa lectura, ya hemos comentado como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sin ser originalmente un tratado internacional con fuerza jurídica vinculante, ha pasado a ser un punto de inflexión de la humanidad y de diversos ordenes jurídicos, a la que se le reconoce actualmente, no sólo un alto valor simbólico, sino el carácter de un verdadero consenso mínimo en la materia.

El consenso internacional sobre la validez universal de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nos sitúa en el proceso de elaborar enfoques cooperativos para solucionar problemas complejos construyendo acuerdos y sumando voluntades en torno a una visión de la humanidad que permite transitar hacia un mejor futuro y hacia la mejor comprensión de los problemas comunes.

Este consenso rompe el principio de que los estados se regulan por sus normas internas a partir de su constitución, por ello esta norma fundamental no puede limitar el alcance de esa Declaración, no debería ser válido que los estados nacionales fijaran limitantes a la incorporación de ese consenso o que sólo lo incorporaran para interpretar los derechos que ellos reconocen, ¿es o no una verdadera regla de convivencia internacional?, ¿cómo tutelaríamos de manera efectiva esos derechos fundamentales?, ¿cómo intentar frenar los abusos en diversos estados?, ¿no será preferible imponer el compromiso y la obligación fundamental de respeto irrestricto a los derechos humanos de manera integral y sin ambigüedades?, de por sí es un orden jurídico imperfecto ¿para qué poner más limitaciones en un exacerbado positivismo?.

Para Ruíz Restrepo:

“Reducir la pobreza desde el derecho implicaría cambiar hasta la terminología. Empezar a entender que no hay pobres sino – en democracia al menos- constituyentes que viven en pobreza. Y más que de pobreza, comenzar a hablar de pobrezas, o mejor aún, de trampas de pobreza. Incertidumbres y vacíos sistemáticos producidos de la mala aplicación de la ley, la política pública negligente y el esfuerzo judicial inefectivo. Trampas creadas por la injusticia de promulgar normas inequitativas pero obligatorias; de hacer decisiones políticas mediocremente estudiadas, pobremente debatidas, y técnicamente mal formuladas, y de proferir sentencias judiciales inaplicables o demoradas. Usar el derecho como estrategia de reducción de pobreza parte de entender que muchas de las pobrezas que hay en el mundo contemporáneo son directa creación humana”⁶²⁴.

Acabar con la pobreza requerirá, según señala Sachs⁶²⁵, de una red global de cooperación, añade que:

“Por poco que se les incite a ello, la mayor parte de la gente del mundo aceptaría el hecho de que las escuelas, las clínicas, las carreteras, la electricidad, los puertos, los nutrientes del suelo, el agua potable con garantías y demás cosas similares son necesidades básicas no solo para vivir con dignidad y salud, sino también para la productividad económica. También aceptarían el hecho de que los pobres pueden necesitar satisfacer sus necesidades básicas, pero podrían mostrarse escépticos ante la posibilidad de que el mundo pudiera alcanzar algún modo efectivo de ofrecer esa ayuda”.

Añade que:

“El desafío al que tiene que hacer frente el mundo no consiste fundamentalmente en superar la indolencia y la corrupción, sino más bien en superar al aislamiento geográfico, la enfermedad,

⁶²⁴ Ruíz Restrepo, Adriana. “*El derecho como estrategia de reducción de la pobreza*”, *op. cit.*, página 58.

⁶²⁵ Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, *op. cit.*, página 321.

la vulnerabilidad a los cambios climáticos y cosas similares con nuevos sistemas de responsabilidad política que puedan garantizar esa labor. Se requieren planes, sistemas, responsabilidad mutua y mecanismos financieros”⁶²⁶.

Se requiere, entonces, pasar del consenso que deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que generalmente ha sido aceptada por todas las naciones democráticas, a la acción efectiva para hacer realidad esos derechos, con compromiso y responsabilidad, particularmente por lo que hace a lograr que todos los seres humanos puedan vivir una vida digna.

Hay entonces una clara responsabilidad que se impone a las instituciones públicas para enfrentar con base a los derechos humanos, los derechos fundamentales y en su caso con las garantías para su protección, según sea el lenguaje que se utilice, la pobreza y sus consecuencias, desde luego asumiendo que ese marco jurídico debe ser interpretado en sus sentido más amplio u expansivo.

Pero también surge un compromiso específico para las personas, para los individuos que integramos una comunidad específica, esa obligación tiene su expresión en un concepto jurídico específico: la solidaridad, que también presenta una importante tensión entre el individualismo y el Estado Social y Constitucional de Derecho. Así encontramos por ejemplo que, para la profesora Lamau⁶²⁷:

“La definición de persona que se arraiga en una visión política, en una comprensión de la relación entre individuo y Estado que se inspira en la tradición de la Inglaterra del siglo XVII, en los *Bill of Rights*, y según esta visión, el principio de libertad es absolutizado, mientras que el deber de solidaridad es

⁶²⁶ *Idem*, páginas 321 a 322.

⁶²⁷ Citada en Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, páginas 256 y 257.

minimizado. Por otro lado, otros sistemas jurídicos (cita por ejemplo al francés), reconocen diversos principios entre ellos el de solidaridad interhumana”.

Ese deber de solidaridad deviene de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los seres humanos. Vulnerabilidad que ya he comentado se acentúa con las condiciones de pobreza que prevalecen para millones de compatriotas.

Zambrano nos recuerda que:

“El ser humano es constitutivamente un ser mendicante (*homo mendicans*), que puede alcanzar ciertas cotas de autonomía, pero siempre se trata de una autonomía relativa, circunstancial y gradual. La común entre los seres humanos no es precisamente el ser autónomos, sino ser entidades vulnerables, frágiles”⁶²⁸.

Esa fragilidad, esa vulnerabilidad, sufre un crecimiento exponencial cuando la persona se enfrenta a condiciones de pobreza y marginación, es obligación de todos procurar las condiciones existenciales de todos y disminuirlas.

Estas responsabilidades, estatal y comunitaria, las encuentro hoy en una grave crisis. En mi opinión tanto el Estado, como la sociedad, parecen haber olvidado el principio básico de respeto a la dignidad humana, que debería hacer desaparecer las condiciones de vida no digna en que viven las personas afectadas por la pobreza en México, unos incapaces de instaurar políticas públicas efectivas y eficaces para disminuir la marginación y la exclusión, y otros, sumidos en su individualismo egoísta en el que la acumulación de riqueza personal hace olvidar la responsabilidad personal de solidaridad con los que menos tienen.

⁶²⁸ *Idem*, página 262.

Torralba Rosselló⁶²⁹ nos refiere las ideas expuestas por Ferrer y Álvarez para quienes el deseo de desarrollar una ética que defienda al sujeto vulnerable se mueve en el terreno de lo deseable o desiderativo, esa propuesta incluye el deber de solidaridad y la práctica de la compasión que puede exigirse desde una perspectiva puramente secular o, en su caso, si es necesario, invocar ideas, valores, creencias y premisas que ya no forman parte del estricto campo de la razón individual, sino que pertenecen a un campo de la razón colectiva y del bienestar general. La cuestión parece ser que debe importarnos cómo ese plano deseable lo transformamos en obligaciones jurídicas, para mí, partiendo de la comprensión de la noción de dignidad humana y asociando ese concepto a la vida digna y al mínimo vital, podríamos comprender el alcance, con fuerza expansiva, del artículo 25 de nuestra norma fundamental que establece claramente las responsabilidades estatales en la materia cuando condiciona la rectoría económica del Estado a producir mejores condiciones para la distribución de la riqueza nacional y el alcance de mejores condiciones de vida para los mexicanos. Como expresa Bompiani: “es preciso desarrollar –dicen- una argumentación que defienda la vida débil y que fundamente racionalmente el principio de solidaridad entre seres personales”⁶³⁰.

Los mismos Ferrer y Álvarez señalan que:

“Los seres humanos que encontramos en nuestra experiencia diaria son, ciertamente, singularidades irrepetibles. Pero estas singularidades no pueden existir y florecer si no están arropadas por una red de solidaridad, que las vincula con el resto de la humanidad y del cosmos. ¿Puede afirmarse, con coherencia ideológica y ontológica, el individuo sin afirmarse también la solidaridad radical que lo une a la familia humana y

⁶²⁹ *Idem*, página 265.

⁶³⁰ *Ibidem*.

a toda la realidad? El ser humano es un animal de realidades, religado a toda la realidad y lanzado al mundo para autorrealizarse en ella”⁶³¹.

Esas singularidades irrepetibles me recuerda el sentido del ser humano, que como ser único e irrepetible, cuando enfrente las graves consecuencias de una pobreza extendida y profunda como muchos mexicanos, requiere de, como se refiere en la expresión referida, una red de solidaridad que empieza en la organización estatal como primer responsable de crear las condiciones de igualdad de oportunidades partiendo de una base material mínima, la construcción de esa red, que no excluye de ninguna manera la responsabilidad de la comunidad, me parece que es el único camino posible para alcanzar la aspiración de un verdadero constitucionalismo social en nuestro país.

3.4. PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN Y REGLAS DE ACCIÓN

Los principios contenidos en los artículos 1, 25 y 133 de la Constitución podrían permitir la incorporación de los principios internacionales de derechos humanos y de los criterios de interpretación que, en su caso, emitan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituyéndose con ello, en los términos señalados por Fioravanti⁶³², en un marco de la legalidad constitucional que determina el perfil de la democracia constitucional, expresando los principios fundamentales que caracterizan al mismo régimen político, dotando de significado y de grandes objetivos de fondo a la concreta vía de la democracia

⁶³¹ *Idem*, página 266.

⁶³² Fioravanti, Mauricio. “*Constitución. De la antigüedad a nuestros días*”. Editorial Trotta, Madrid, 2001, páginas 162 y 163.

contemporánea, y adquiriendo un pleno carácter directivo fundamental para el futuro.

Encontramos, entonces, diversos significados en los numerales comentados. De una parte la regla interpretativa, como una posible línea que obligue al intérprete a acudir a los instrumentos internacionales para que los derechos humanos reconocidos en la Constitución sean interpretados de conformidad con los instrumentos internacionales mencionados, lo que permitiría la incorporación de las normas internacionales en el ordenamiento interno, con las consecuencias derivadas de sus respectiva interpretación; y, de otro, que la materia regulada este comprendida, en cuanto a su reforma, dentro de la garantía constitucional de rigidez en el procedimiento, pero también que, al ser un principio constitucional, establece una visión de futuro.

Llama nuestra atención si este entramado jurídico permitiría atribuir a la Constitución mexicana el carácter de constitución pluralista en los términos propuestos por Zagrebelsky⁶³³ quien ha establecido que lo esencial en ese tipo de constituciones es justamente que en ellas se insertan principios universales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos no establece una jurisdicción internacional que garantice el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales objeto de la misma y se ha considerado que la Organización de las Naciones Unidas para lograr sus aceptación cuenta más con una “*auctoritas*”⁶³⁴ y no propiamente con una “*potestas*”, es decir que cuenta más con una

⁶³³ Zagrebelsky, Gustavo. “*Historia y constitución*”. Editorial Trotta, Madrid, 2005, página 86.

⁶³⁴ Utilizando el sentido que el romanista Álvaro D’Ors daba a estos conceptos: “*auctoritas*” como saber socialmente reconocido y “*potestas*” como poder socialmente reconocido. Al respecto puede verse *Álvaro D’Ors. IN MEMORIAM*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Universidad de Navarra, Pamplona, España, 2004.

fuerza moral basada en su reconocimiento como autoridad internacional, que con facultades o potestades específicas que le permitan actuar en el ámbito del derecho interno de las naciones que la integran. Esto ha dado lugar, en mi opinión, a que aquellos Estados que no asumen voluntariamente el reconocimiento pleno de esa “*auctoritas*” sigan actuando en el campo internacional prácticamente a su antojo violando sistemáticamente los derechos fundamentales de los pueblos, ejemplos hay muchos, bástenos recordar los acontecimientos en el medio oriente, Irak, Irán, Líbano, Afganistán o la situación en Cuba, Guantánamo, Venezuela, en la mayoría de las cárceles latinoamericanas, los cuestionamientos a los Estados Unidos de América por sus posiciones renuentes al reconocimiento de los derechos humanos y por su intervencionismo internacional, etc.

Desde otra perspectiva me parece conveniente aludir a lo que ha expresado Turégano⁶³⁵ en relación a la nueva visión constitucionalista, la autora señala que: el momento presente plantea nuevos retos al modelo constitucionalista que ha tenido un desarrollo tan amplio desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. El modelo no se refiere sólo a un modo de estructuración del Derecho y del funcionamiento de la práctica jurisprudencial, sino fundamentalmente a un modo de aproximación a lo jurídico que ha invadido gran parte de nuestra cultura jurídica. El denominado paradigma constitucionalista o neoconstitucionalismo se presenta como la teoría adecuada para dar cuenta del Derecho que se desarrolla en el Estado Constitucional contemporáneo y cuya singularidad radica en la existencia de constituciones con un denso contenido sustantivo orientado a limitar y orientar el ejercicio del poder y cuya garantía queda encomendada a los jueces. A partir de su

⁶³⁵ Turégano Mansilla, Isabel. “*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*”, op. cit., páginas 116 a 118.

reconocimiento como norma jurídica suprema, la constitución y su contenido normativo, de derechos, valores y principios inunda, impregna o irradia todo el conjunto del sistema, configurando un modelo material de validez jurídica y convirtiendo a los órganos aplicadores en promotores del modelo axiológico que representa. No es este un sistema unitario y coherente, sino un conjunto plural de valores que no pretenden ser reducidos a un programa cerrado o exclusivo, sino esperan ser salvaguardados en su pluralidad. En este sentido, la Constitución suministra razones justificatorias plurales y tendencialmente contradictorias que tanto la acción legislativa como la jurisdiccional habrán de armonizar o ponderar en función de las situaciones planteadas.

La autora agrega⁶³⁶ que esta pluralidad de opciones jurídicas posibles y la racionalidad de las técnicas interpretativas propias de los principios constitucionales se esgrimen como respuesta a la objeción tradicional al constitucionalismo de reducción del poder legislativo a ejecutor de un proyecto axiológico cuya interpretación, en último término, corresponde a un órgano de inferior legitimidad democrática. El constitucionalismo, añade, no aspira sólo a quedar en una conquista y en un legado del pasado, sino que se presenta como un programa para el futuro, como el modelo más adecuado desde el que afrontar los desafíos del momento presente. Más allá de su vocación de garantía de los derechos frente a la actuación de los poderes estatales, su ideología pretende servir, además de limitación de cualquier forma de poder, a la garantía de todos los derechos políticos y de libertad, sino también, de los sociales en todos los niveles.

Las consideraciones realizadas llaman a demandar de los operadores jurídicos un pensamiento nuevo acerca del sentido del ordenamiento constitucional y de su impacto en la organización social,

⁶³⁶ *Idem*, páginas 118 y 119.

obligándonos a repensar los conceptos clásicos ante la complejidad e inmensidad del reto de reducir la pobreza y de transformar las normas jurídicas en instrumentos útiles para responder a las preguntas formuladas.

Una visión del problema de la pobreza con perspectiva de derechos humanos permite suponer la formulación de un nuevo marco institucional para la definición de políticas de Estado en materia de combate a la pobreza, con el desarrollo de estrategias programáticas y planes sectoriales e institucionales renovados, que plantean nuevos esfuerzos y desafíos. La revisión conceptual, programática y organizacional, enfatizando el desarrollo de los derechos fundamentales de las personas que viven en pobreza, debe transformar los procesos de trabajo institucional que se vienen llevando a cabo. A esto se le ha reconocido como “la centralidad de la pobreza como causa y expresión de violación de los derechos humanos” para con ello incidir en la formulación de criterios jurídicos que posibiliten a los grupos y personas excluidas contar con recursos del Estado para superar sus privaciones⁶³⁷.

Con la centralidad de la pobreza se busca, en términos de Abramovich⁶³⁸, que más allá de la loable aspiración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) sean tan exigibles como los civiles y políticos. Esto supone dar cabida a las nociones de dignidad y libertad comunes a todas las culturas y civilizaciones, poniendo la pobreza y la exclusión en la perspectiva de políticas públicas de fomento al desarrollo.

⁶³⁷ Al respecto puede verse Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, página 34

⁶³⁸ Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista CEPAL 88, abril 2006, páginas 35 a 50.

De otra parte también es conveniente recordar que el sistema de garantías a los derechos humanos mexicano establece un conjunto de acciones para la protección directa de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución con la institución del amparo, sin embargo, si tratamos de llevar el amparo en su regulación actual a la protección de un sentido más amplio de los derechos humanos que derivan de la Declaración Universal y los instrumentos que la desarrollan, vemos que la regulación limita las causas por las que se puede interponer la acción habiendo poca libertad jurisdiccional para apreciar derechos fundamentales de escaso o nulo desarrollo en nuestro país, de ahí la necesidad de ampliar la mira y pretender interpretaciones más amplias y favorables a las personas que viven en la pobreza.

Es evidente que en el caso del combate a la pobreza nuestro país requiere del uso de nuevas estrategias y de modificaciones sustantivas a las maneras como se le enfrenta. Una de ellas pasa por una nueva consideración respecto a las vías a través de las cuáles se encauzan las demandas ciudadanas y a las formas de participación social en los temas públicos; otra se refiere a incorporar en la lucha contra la pobreza el lenguaje de los derechos, esto es, un enfoque adecuado para garantizar el derecho a la dignidad humana y al mínimo vital, como ejes articuladores de las políticas públicas en la materia; una más permitiría la adopción plena de estándares internacionales en la consideración de esos mínimos. Estas estrategias se deberían verse enriquecidas con el trabajo que se realiza desde las organizaciones no-gubernamentales y con la participación decidida de organismos del sector privado. Para ello sugerimos revisar las experiencias exitosas de trabajos conjuntos de los entes públicos y organizaciones de la sociedad civil.

Como consecuencia, a estas alturas de la investigación, se hace necesario replantear el marco jurídico nacional para entender que la rectoría económica del estado debe ser entendida en su propósito constitucional de alcanzar la vida digna para los individuos, grupos y clases sociales, tal y como lo prevé nuestro máximo ordenamiento. Ello implica atender, estableciendo la normatividad requerida y las políticas públicas adecuadas, desde la población que no es oficialmente pobre pero que está en riesgo de serlo por eventualidades como desastres naturales, violencia, enfermedad o desempleo, hasta las personas incluidas en los diferentes tipos de pobreza reconocidos por las instancias públicas de nuestro país.

Las estrategias recomendadas pasan por contemplar mecanismos de soporte para la creación y el adecuado funcionamiento, en recursos humanos, materiales y financieros, de una red de seguridad social independiente del trabajo formal, que permita a todo mexicano contar con la asistencia médica primaria en todo necesidad. Igualmente, sería de urgente revisión el esquema de definición formal y funcionamiento real del concepto de salario mínimo comprendido en nuestra norma constitucional. La revisión de estas dos políticas públicas, con su consecuente adaptación de su propio marco jurídico, podrían ser un inicio alentador en dirección al cambio urgente que requiere nuestro país para atender a la pobreza. Queda claro, en mi opinión, que ambas estrategias requieren de adecuaciones jurídicas que reafirman nuestra idea de que la pobreza tiene, y debe ser atendida en todas sus consecuencias, una perspectiva jurídica.

Por otra parte, considero, que se debe superar el enfoque de subsidios condicionados que se ha venido implementando como mecanismo para el combate a la pobreza en las últimas administraciones, nuestros planteamientos deben ir más allá si se

pretende mejorar sustancialmente las condiciones en que viven los millones de mexicanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. La crisis económica que hemos vivido nos deja la experiencia, cuando volteamos a ver qué se hace en otros países, de que si no se fortalecen las políticas de salario mínimo, mantenimiento del empleo y focalización de la producción, es sumamente difícil esperar que los mexicanos en condiciones de vulnerabilidad, y cualquiera que sea su condición de pobreza, puedan superar nuevos incrementos al costo de los alimentos o a los servicios, sin perjuicio de su calidad de vida o renunciando a su aspiración de movilidad social o al menos de cobertura universal de protección de seguridad social. Parecería que ya no se puede seguir asistiendo a los pobres sin acabar con la pobreza.

No forma parte de mis objetivos adentrarme en el estudio de las corrientes de pensamiento que analizan las posibles intervenciones jurídicas del Estado para alcanzar el bienestar colectivo, sin embargo, no puedo dejar de mencionar que, de alguna forma, lo que he venido expresando me hace pensar en una especie de neo-utilitarismo social, que deje de lado el individualismo y la visión minimalista del Estado, pero que tome de esa forma de pensamiento las ideas de que una ética orientada a la felicidad que busca la conciliación de los diversos intereses que entran en conflicto en una comunidad, se puede afirmar que, de acuerdo con el principio de máxima felicidad, el fin último de todas las cosas y la razón por la cual todas las demás son deseables es una existencia exenta de dolores en el mayor grado posible y lo más rica en goces que sea posible⁶³⁹. Recordemos que según el principio expresado las acciones son justas en la medida en que tienden a promover la felicidad, e injustas en

⁶³⁹ Con respecto a las ideas expuestas en torno al utilitarismo véase: Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, páginas 308 a 311.

cuanto tienden a producir lo contrario de la felicidad. La valoración que una persona afectada por la pobreza puede hacer de sí misma y de su existencia suele ser muy negativa porque no se cumplen las mínimas condiciones para tener una vida digna y encontrar en su desarrollo personal la verdadera felicidad.

Mi idea es que el Estado y la sociedad como entes responsables contribuyan, poniendo a las personas pobres en el centro dinámico de sus actividades, a alcanzar el bienestar general de la comunidad, asumiendo como reto primario disminuir las condiciones de marginalidad y vulnerabilidad en que se encuentran millones de personas, sin el debido soporte jurídico cualquier intento de focalizar en los pobres la acción del Estado y de la sociedad sería una quimera, la sociedad democrática debe producir los cambios indispensables para que todos sus integrantes verdaderamente puedan incorporarse al desarrollo comunitario.

Hemos construido nuestra sociedad sobre la base de privilegios y utilidades personales y de clase, dejando de lado la necesaria evolución de las nociones jurídicas y sociales de bien común y solidaridad. A esta grave distorsión ha contribuido el Derecho y los operadores jurídicos para quienes parece que la idea de justicia se encuentra cada vez más alejada. Proponer un enfoque jurídico en la construcción de propuestas para superar la pobreza nacional pareciera una buena opción para reencontrarse con el camino del compromiso personal por la justicia y la construcción de un verdadero Estado de Bienestar.

En la construcción de las políticas públicas que permitan alcanzar el Estado Social de Derecho y las condiciones de gobernabilidad anheladas, una de las mejores políticas públicas posibles es aquella que evita la propagación de la pobreza y que toma medidas concretas para disminuirla y minimizar su expresión.

Convengamos en que, para el adecuado diseño de esa política pública, los operadores jurídicos tienen que hacer escuchar su voz no pudiendo permanecer ausentes. Contribuir a la reformulación de algunas pautas culturales y también a la toma de conciencia contribuye a luchar por alcanzar la justicia y el respeto pleno a los derechos fundamentales en un marco de responsabilidad social y responsabilidad.

Como ha señalado Colombo:

“No habrá ética pública ni democracia real mientras haya poblaciones sometidas a la marginación, al decaimiento físico, emocional y cultural, a la pérdida de la autoestima, la alienación, y, en resumen, a la privación de sus derechos y del ejercicio de sus obligaciones”⁶⁴⁰.

Se puede retomar, entonces, la idea de Bullón en relación a la persona, considerándola como:

“Una realidad que ha de ser conocida, respetada, venerada y ayudada por sí misma; inteligente y libre para contemplar, discernir, retocar, transformar, para indagar y buscar la verdad y el bien, para adentrarse en lo más profundo de su ser y decidir desde sí misma, para orientar responsablemente su existencia y la del mundo”⁶⁴¹.

Además, como señala Torralba Roselló:

“El proceso de construcción de la persona se realiza a través de sus anhelos, de sus proyectos y de sus capacidades, en la medida en que éstos constituyen en sí verdaderos valores y

⁶⁴⁰ Colombo, Jorge A. Editor. *“Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria”*. Editorial Paidós, SAICF, Buenos Aires, 2007, página 29.

⁶⁴¹ Citado por Torralba Roselló, Francesc. *“¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”*, op. cit., página 339.

son asumidos y aplicados a la vida concreta por el mismo hombre en el esfuerzo de la tarea diaria”⁶⁴².

Si se reconoce, añade Torralba Rosselló⁶⁴³:

“Que toda persona es digna *per se*, de ahí se desprende que la comunidad, las instituciones y el Estado deben velar por su protección y por su promoción.

Al reconocimiento de los derechos ha de seguirle, por lo tanto, un compromiso sincero por parte de todos con vistas a crear condiciones concretas de vida, estructuras de apoyo, mecanismos de tutela jurídica capaces de responder a las necesidades y a las dinámicas de las personas que sufren una grave vulnerabilidad.

La dignidad humana –afirma Jürgen Moltmann- no es posible sin liberación económica, como tampoco ésta lo es sin la realidad de los derechos humanos. Ambos factores se sitúan en correlación mutua: paralelo a la prioridad de lo económico está el primado del humanismo. No existe dignidad humana sin una superación de la indigencia, como tampoco existe una felicidad adecuada al hombre sin los derechos de libertad propios de un ser de marcha erguida y de cabeza alzada. Por ello, el futuro hombre libre de sus alienaciones deberá venir, en el plano histórico, a través de la superación de la pobreza económica y política”.

Pienso, siguiendo a Sen, que debemos explorar una concepción moral que considere a las personas bajo dos perspectivas diferentes: la del bienestar y la de su condición de agentes, considerando que, tanto en su faceta de bienestar como en su faceta de agentes las personas tienen su propia relevancia en el diseño y la evaluación de políticas públicas, planes y acciones⁶⁴⁴.

⁶⁴² Torralba Roselló, Francesc. “¿Qué es la dignidad humana? Ensayo sobre Peter Singer, Hugo Tristram Engelhardt y John Harris”, *op. cit.*, página 379.

⁶⁴³ *Idem*, páginas 400 y 401.

⁶⁴⁴ Al respecto puede verse como Sen propone explorar una concepción moral que considera a las personas bajo dos perspectivas diferentes: la del bienestar y la de su condición de agentes y señala que, tanto en su faceta de bienestar como en su faceta de agentes las personas tienen su propia relevancia en

Proponer un enfoque de derechos humanos para luchar contra la pobreza y para determinar nuevas interpretaciones de nuestro marco constitucional, a partir de la noción moderna de dignidad humana vinculándola a la calidad de vida digna y eventualmente al reconocimiento pleno del derecho fundamental al mínimo vital, supone plantear la necesidad de desarrollar nuevas políticas públicas integrales que atiendan de manera prioritaria la necesidad de actuar mediante mecanismos que aseguren las mejores condiciones de justicia distributiva en nuestro país, reconociendo para los excluidos y marginados el lugar preponderante que les corresponde en la agenda de la actividad gubernamental, orientada al efectivo bienestar general y al más amplio sentido de bien común. Nos lleva, en definitiva, a desarrollar nuestro Derecho Social y nuestra particular interpretación del Estado de Bienestar, a partir, y sólo a partir, de la injusticia social, permitiendo que la política y las políticas operen sobre la más lastimosa de nuestras realidades.

He podido presentar como el concepto de pobreza es un concepto complejo, asociado a las necesidades en bienes y servicios, al ejercicio de los derechos sociales y a las condiciones específicas de vida de quienes la padecen. Las funciones públicas para la prestación de los servicios públicos, el disfrute de los derechos sociales y el impulso a la cohesión social, son vertientes claras de la acción gubernamental, tanto a través de las políticas públicas, como con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas, son pues temas que se insertan en el mundo jurídico y en la gobernabilidad.

La pobreza como condición humana caracterizada por la privación y la carencia de libertades de acción y opción, debe ser

la evaluación de estados y acciones. Ver: Sen, Amartya. *“Bienestar, justicia y mercado”*, op. cit., página 39.

motivo de atención prioritaria de las instituciones públicas y, desde luego, no debe ser ajena al análisis y propuestas que puedan surgir desde la óptica de los operadores jurídicos.

El derecho internacional de los derechos humanos surgido en el Siglo XX, ofrece la oportunidad de tener una visión renovada de las normas, garantías e instituciones para la promoción y defensa de los derechos universalmente reconocidos a individuos y grupos sociales, esas normas tienen por objeto la protección de derechos de la persona humana, su alcance y naturaleza es diferente al resto de los tratados internacionales y las reales o aparentes limitaciones del orden interno no pueden, ni deben, limitar las exigencias de dignidad, libertad e igualdad humanas.

La inacción que había invadido el funcionamiento de Congreso de la Unión que, pese haber recibido diversas iniciativas en la materia, no había sido capaz de proyectar los cambios necesarios para instrumentar una visión moderna del Sistema Jurídico Internacional de Derechos Humanos integrado plenamente en nuestro ordenamiento constitucional, parecería superada. La adecuación de normas secundarias nos permitirá conocer su efectiva proyección.

En este camino la interpretación que se realice del nuevo texto constitucional, ahora con la plena incorporación en nuestro derecho del Sistema Internacional de Derechos Humanos, con el principio de adoptar la interpretación que más favorezca a las personas y un control difuso, y ya no concentrado como antes, será una excelente oportunidad para configurar un auténtico Estado Social, Democrático y Constitucional, basado en un fuerte concepto de igualdad no sólo formal sino también material⁶⁴⁵.

⁶⁴⁵ Sen nos refiere que Douglas Rae, en un importante estudio titulado *Equalites*, argumentó que la única idea que es más poderosa que la de orden o la de eficiencia o la de libertad para resistirse a la igualdad, es la igualdad misma. Citado por Sen, Amartya. "*Bienestar, justicia y mercado*", op. cit., página 73.

Resulta evidente la falta de un enfoque basado en derechos humanos para el combate a la pobreza en nuestro país, las distintas administraciones sexenales, a pesar de haber incluido en sus planes nacionales de desarrollo aspectos relativos a acciones contra la pobreza, no han incluido una visión centrada en la dignidad de las personas, en su adecuada calidad de vida o en el desarrollo al derecho fundamental al mínimo vital. Generalmente los enfoques han desarrollado ideas asistencialistas o meras transferencias de recursos sin tomar en cuenta la opinión propia de la población afectada por el flagelo.

La aportación para la comprensión del fenómeno desde la interpretación jurisprudencial hasta ahora se ha centrado en aspectos de naturaleza fiscal y no con una visión más amplia para comprender aspectos sustanciales que la pobreza significa en el menoscabo a la dignidad humana, a la calidad de vida digna o a un derecho fundamental al mínimo vital de alcances amplios y vinculatorios para el Estado y la sociedad en su conjunto.

Para los distintos operadores jurídicos y general para los procesos de educación formal en el Derecho, el tema simplemente está ausente o carece de significado para ocuparse de él.

En algunos círculos se tiene la sensación de que la inclusión de un número excesivo de cuestiones en las estrategias de reducción de la pobreza no hará más que sobrecargar el proceso, diluir las prioridades y reducir la eficacia de la actividad. Esto puede constituir un problema cuando no existe una estrecha conexión entre un problema particular y la pobreza. Más esto no representa una dificultad en el contexto de los derechos humanos y la pobreza debido a la notable congruencia entre las preocupaciones de los pobres y las características esenciales de los derechos humanos. En realidad, uno de los temas centrales en la discusión, que he tratado de destacar en

esta investigación, es que la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques del mismo proyecto que se refuerzan mutuamente.

Esos enfoques convergentes inciden con las expresiones de preocupación para alcanzar armonizar las pretensiones individuales de los individuos en la comunidad, con aquellos objetivos definidos por la sociedad como requerimientos indispensables e insustituibles en la búsqueda del bien común, para que, con respeto a la libertad y autonomía de las personas y en equilibrio con la dignidad e igualdad, se puedan desarrollar, a su máxima expresión, las capacidades de las personas para lograr el bien social, considerando las dificultades propias que implica la escasez de bienes y nuestra obligación de propiciar oportunidades a los que menos tienen.

Martin Luther King⁶⁴⁶ en su famoso discurso “Tengo un sueño” (*I have a dream*), señalaba:

“When the architects of our republic wrote the magnificent words of the Constitution and the Declaration of Independence, they were signing a promissory note to which every American was to fall heir. This note was a promise that all men, yes black men as well as white men, would be guaranteed the “unalienable Rights” of “Life, Liberty and the pursuit of Happiness”.

Se pueden recordar sus palabras haciéndolas extensivas a los propósitos de todos los sistemas jurídicos, y con el objeto de precisar los alcances de esos ordenes: cuando los arquitectos de nuestras repúblicas escribieron la magníficas palabras contenidas en sus Declaraciones de Independencia y en sus Constituciones, estaban

⁶⁴⁶ Luther King, Martin. “*I Have a Dream Speech*”. American Rhetoric Top 100 Speeches, visible en www.americanrhetoric.com. La cita también está referida en Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, *op. cit.*, página 500.

firmando un pagaré del que todo miembro de su comunidad sería heredero. Este pagaré era la promesa de que a todos los hombres se les garantizara en derecho inalienable a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

Los esfuerzos de ayuda, de antes y de ahora, las buenas intenciones de los hombres y mujeres, de las instituciones de beneficencia públicas y privadas y de los gobiernos no son suficientes, y ninguno puede ofrecer ayudas importantes si viven ciegos ante la realidad de las vidas que tratan de mejorar. Se requiere del concurso de todos y los operadores jurídicos tenemos un papel relevante que desempeñar en esta tarea de dar visibilidad a los pobres y a la pobreza.

Intentar plantear alternativas de solución al problema de la pobreza desde una perspectiva jurídica requiere de dos detonadores básicos: por un lado, que la situación de pobreza, su gravedad y lo indignante de su presencia, nos afecte, nos duela, sintamos que con ella la búsqueda de la justicia y el cumplimiento del Estado Constitucional resultan imposibles e inviables, en este sentido recordemos la invitación que al respecto nos hace Lledó⁶⁴⁷ cuando afirma “el sentir que sentimos ha sido, tal vez, el primer paso con el que el ser humano ha comenzado a tomar consciencia de sí mismo y de su lugar en el mundo”, o como ha señalado Dieterlen⁶⁴⁸, “que sintamos una responsabilidad negativa y que nos preocupe no sólo que hacemos para no dañar a los demás, sino lo que no hacemos por ellos”. Por el otro, mientras no pensemos en los demás, mientras no

⁶⁴⁷ Lledó, Emilio. *“Imágenes y Palabras. Ensayos de humanidades”*. Compendios Taurus, Santillana, S.A. Taurus, Madrid, España, 1998, página 19.

⁶⁴⁸ Dieterlen, Paulette. *“Ensayos sobre Justicia Distributiva”*. Segunda Edición, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 51, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2001, página 120.

tengamos intereses impersonales⁶⁴⁹, mientras no pensemos que es necesario promover políticas de justicia distributiva para aminorar las desigualdades, difícilmente podremos hacer algo para incrementar las capacidades de las personas que más lo necesitan.

Se reconoce la compleja problemática que supone proponer como regla *erga omnes* a un sistema de principios o de valores universales, metapositivos, casi absolutos y supremos, válidos para todos los hombres, que redundaría en trascendentes impactos a la concepción tradicional del constitucionalismo nacional valorado según los paradigmas y las categorías de una concepción racionalista y positivista. El reto es mayúsculo pero, por su peculiar naturaleza jurídica, pensamos que en materia de derechos humanos el beneficio colectivo debe valer la pena. Recordemos con Häberle⁶⁵⁰ que los derechos fundamentales son la respuesta, según la experiencia histórica a las principales amenazas para el hombre.

Sachs⁶⁵¹ nos recuerda que “en todo caso, al final todo ello revierte sobre nosotros mismos como individuos. Trabajando al unísono, los individuos constituyen y dan forma a las sociedades. Los compromisos sociales son compromisos personales. Las grandes fuerzas sociales, nos recordaba enérgicamente Robert Kennedy, son

⁶⁴⁹ Dieterlen nos refiere como “la idea de intereses impersonales ha cobrado mucha fuerza en autores que se ocupan de la justicia distributiva. Por ejemplo Rawls parte de ella cuando nos habla del velo de la ignorancia; Dworkin al proponer el tratamiento de la persona con igual consideración y respeto; y Sen refiriéndose al compromiso”. “Nagel ha insistido en que un punto de partida impersonal constituye la materia prima no sólo de la ética sino de cualquier teoría política. La idea que subyace a lo que hemos denominado intereses impersonales es la preocupación que yo puedo sentir por las demás personas, acompañada por la convicción de que las otras personas también se preocupan por mí.” En Dieterlen, Paulette. “*Ensayos sobre Justicia Distributiva*”, op. cit., página 113.

⁶⁵⁰ Al respecto puede verse la cita que hace Aba Catoira, Ana. “*La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. P. 16.

⁶⁵¹ Sachs, Jeffrey. “*El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestra época*”, op. cit., página 506.

la acumulación de acciones individuales. Sus palabras cobran hoy más fuerza que nunca:

“Que nadie se sienta desanimado por la creencia de que no existe nada que un hombre o una mujer puedan hacer para combatir la infinidad de males en el mundo; la miseria y la ignorancia, la injusticia y la violencia... Pocos tendrán la grandeza de moldear la historia entera; pero cada uno de nosotros trabaja para modificar una pequeña parte de los acontecimientos, y el resultado total de todas esas acciones aparecerá escrito en la historia de esta generación. Es a partir de los innumerables y variados actos de coraje y fe como se conforma la historia de la humanidad. Cada vez que un hombre defiende un ideal, actúa para mejorar la suerte de otros o lucha contra injusticia, trasmite una onda diminuta de esperanza. Esas ondas se cruzan con otras desde un millón de centros de energía diferentes y se aventuran a crear una corriente que puede derribar los muros más poderosos de la opresión y la resistencia”⁶⁵².

La posibilidad de una concepción evolutiva en la comprensión del texto constitucional que hemos venido comentando nos recuerda, utilizando las ideas expresadas por Ferrajoli⁶⁵³, que los sistemas jurídicos modernos exigen, para lograr la garantía efectiva de los derechos humanos, del desarrollo de una labor de meta-garantía, que sirva para denunciar las contradicciones entre normas, para evidenciar la existencia de lagunas por la falta de emisión de normas, para hacer operantes las garantías establecidas que pudieran ser ineficaces y para censurar el derecho inválido o incompleto.

Este sistema de garantías amplias a los derechos humanos encuentra de manera previsible muchas resistencias desde la interpretación positivista y restrictiva de los propios tribunales constitucionales. La acumulación y superposición de instancias

⁶⁵² *Ibidem*.

⁶⁵³ Citado por Miguel Carbonell en el prólogo a la obra de Zagrebelsky, Gustavo. “*Historia y Constitución*”. Editorial Trotta, Madrid 2005, página 22.

jurisdiccionales de garantía tampoco ayuda mucho en su aceptación, pero ante la pregunta de ¿Quién es el último guardián de los derechos humanos?, la respuesta no parece dejar lugar a dudas de se trata de instancias internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que en mi opinión significa una evolución importante y un enfoque diverso en la lectura de nuestro ordenamiento constitucional.

La interconexión de los sistemas jurídicos internacional y nacional en materia de derechos humanos se asume verdaderamente en el ordenamiento interno cuando aquél adquiere fuerza y presencia. La experiencia acumulada en ambos órdenes aporta soluciones y criterios de gran valor, en este caso el Estado nacional asume una gran responsabilidad supranacional al abrir ventanas hacia el exterior ampliando la cobertura de los derechos fundamentales. Hay, por decirlo así, un fenómeno de integración hacia arriba con una importante secuela de articulación jurídica.

Siguiendo las ideas expresadas por Díez-Picazo⁶⁵⁴, afirmar la universalidad de los derechos humanos no equivale a postular una absoluta uniformidad normativa y jurisprudencial, sino que, en la medida que se respete el núcleo común de valores indisponibles (de los cuáles la Declaración Universal sigue siendo el mejor indicador), son admisibles modulaciones según las características y necesidades de cada sociedad. Esta universalidad se encuentra, en mi opinión, más cerca de la idea del llamado “cuerpo común” del Derecho Constitucional de los países occidentales, que, según ha expresado Grasso⁶⁵⁵, se entiende hoy como irrenunciable conquista de la civilización.

⁶⁵⁴ Díez-Picazo, Luis María. *“Sistema de Derechos Fundamentales”*. Segunda Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2005, página 35.

⁶⁵⁵ Grasso, Pietro Giuseppe. *“El problema del constitucionalismo después del estado moderno”*, op. cit., página 103.

El lector ha podido notar que a lo largo de este trabajo se ha hecho constante referencia a la obra de Granfield para terminar esta investigación quiero hacer una última cita de dicho autor⁶⁵⁶:

“Aunque ante el Derecho todos estamos como ante un desafío, para quienes se dedican a la profesión jurídica está en juego algo especial en la solución exitosa de este problema humano. Los jueces, abogados, profesores y aun los estudiantes de Derecho desarrollan una mentalidad característica. El Derecho los transforma para bien o para mal. Si queda solamente como un trabajo, como una manera prestigiosa de la vida, como una habilidad sofisticada, dialéctica, o como un trampolín para una posición de poder e influencia, divide sus vidas en unas secciones no coordinadas de lo personal y de lo profesional. El resultado es que podemos llegar a ser profesionalmente sabios sin ser verdaderamente sabios”.

Añade:

“Todos nosotros, no sólo los abogados, tenemos una experiencia jurídica abundante y multifacética, puesto que nuestras vidas están estructuradas por el Derecho: Sería triste, y la pérdida más irremediable, si mirando hacia atrás toda una vida penetrada por el Derecho, especialmente como miembros de la profesión jurídica, nos viéramos forzados a admitir, usando la frase de Elliot: hemos tenido la experiencia pero perdimos su significado”.

⁶⁵⁶ Granfield, David. *“La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad”*, op. cit., página 287.

CONCLUSIONES

Primera.- El reconocimiento sobre la flagrante violación a los derechos humanos implícita en la condición que enfrentan las personas que viven en pobreza en circunstancias contrarias a la dignidad humana y la construcción del Sistema Internacional de protección de Derechos Humanos, me ha permitido analizar la aportación que puede tener un enfoque en derechos humanos para combatir la pobreza y a ésta como detonante para pensar el Derecho y sus valores fundamentales.

Segunda.- En nuestro país, ante la desorientación sobre un enfoque basado en derechos para el combate a la pobreza y la pretensión de mantener, en la interpretación de los más altos tribunales, la noción positivista tradicional de supremacía constitucional en los posibles conflictos entre Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos, retomar el espíritu de la reciente reforma en la materia configura un horizonte de luz y esperanza para que una renovada lectura constitucional ponga por delante de las prioridades del Estado mexicano la debida atención a

los pobres. Se requiere utilizar el parámetro constitucional del principio pro persona antes esos posibles conflictos y no acudir al mero criterio de supremacía constitucional.

Tercera.- He propuesto utilizar un enfoque jurídico para el combate a la pobreza que incluya el marco de referencia de los derechos humanos, que permita, además de superar las omisiones que se presentan, proponer criterios que los operadores jurídicos puedan utilizar cuando se aproximen a esta problemática y a la generación de alternativas para su solución y, con ello, ubicar al Derecho, con sus principios, valores y normas, como una parte fundamental dentro de una estrategia precisa y deliberada para la reducción de la pobreza y así evitar el olvido tradicional de los operadores jurídicos sobre el potencial que, para este efecto, pueden tener las normas y la racionalidad jurídicas.

Cuarta.- He podido recordar que en nuestra tradición jurídica la aplicación del Derecho debe estar siempre orientada a la búsqueda del bien común, y que, en esa búsqueda, la opción fundamental del sistema jurídico es encontrar, propiciar e impulsar aquellas acciones que protejan a los más desfavorecidos si es que verdaderamente el sistema jurídico aspira a instaurar un mínimo de justicia en nuestra sociedad.

Quinta.- En México prácticamente no se encuentran investigaciones que lleven a cabo estudios específicos que relacionen la pobreza con lo jurídico o que contemplen un enfoque jurídico para el análisis de la pobreza, ni que consideren a la pobreza como detonante para pensar el Derecho, por ello he propuesto que desde el Derecho si se puede tener una perspectiva del fenómeno de la pobreza.

Sexta.- Al recordar el sentido de entender lo jurídico como una experiencia del significado y valor jurídico que debe contar con

nuestra participación intelectual, he propuesto que los operadores jurídicos asuman la tarea que les corresponde con su participación intelectual en la comprensión y aportando alternativas de solución al fenómeno de la pobreza.

Séptima.- La pobreza se concibe como la situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considerada mínimo para mantener la dignidad. Si tomamos como base el enfoque de derechos encontramos tres aspectos a considerar: el primero que descansa sus reflexiones en la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en diversos instrumentos internacionales; el segundo que reflexiona sobre los derechos fundamentales y la acción del Estado; y, tercero que borda sus ideas entorno al sistema de garantías en el marco del ejercicio y restauración de los derechos humanos en la sociedad. Vemos, entonces, dos visiones que deben ser consideradas en el análisis jurídico de la pobreza. Una desde la perspectiva material de la redistribución de bienes para poder alcanzar una vida digna, es decir posibles derechos objetivos, y la otra que recoge la óptica de los derechos subjetivos, entre otros la dignidad humana y la libertad.

Octava.- El concepto jurídico de dignidad humana, o de dignidad de la persona, debe entenderse como un derecho humano fundamental y como cúspide del orden objetivo de valores consagrado por la Constitución, no sólo por lo que se refiere al derecho a que cada cual elabore y haga presente su propia imagen (fórmula de no instrumentalización), sino como manifestación singular de la autodeterminación consiente y responsable de la propia vida. Considerando también que la concepción jurídica de los derechos humanos se sostiene en el concepto de dignidad humana, no como una expresión clasificatoria, sino como fuente de la que derivan todos

los derechos básicos, además de ser la clave para sostener la característica de indivisibilidad de los derechos humanos.

Novena.- En el caso mexicano el concepto jurídico de dignidad humana ha adquirido sede constitucional y no sólo ha resultado ello sino que la posición en que se ubica resulta situarla en la cúspide del orden objetivo de valores, como valor superior y dentro del necesario procesamiento como categoría propia del Derecho.

Décima.- Asumo que en los principios de igualdad, libertad, seguridad y solidaridad, puedan sintetizarse la dignidad de la persona y por lo tanto sus derechos humanos fundamentales, y que la igualdad supone no solamente la igualdad formal o ante la ley, sino también la igualdad material, es decir el sentido que exige mecanismos de redistribución de los recursos, cabría entonces afirmar que no hay dignidad sin libertad y sin igualdad, y, por supuesto, que no puede haber dignidad donde prevalecen condiciones de pobreza.

Décima primera.- Existen relevantes puntos de contacto entre la dignidad de la persona y las condiciones mínimas para su subsistencia, situación que impacta significativamente el estudio del fenómeno de la pobreza y su tratamiento o inclusión en el mundo jurídico. He analizado la juridificación de la dignidad humana y la consideración de la pobreza como menoscabo a esa misma dignidad, así como, al sentido de dignidad humana en el derecho interno y sus consecuencias, el establecimiento de condiciones mínimas para poder desarrollar una vida digna y el interés que ha despertado en la doctrina y en la jurisprudencia el denominado derecho al mínimo vital. Con ello, en mi opinión, se puede analizar con una perspectiva jurídica el fenómeno de la pobreza y repensar el Derecho y sus valores fundamentales.

Décima segunda.- Sostener un enfoque de derechos para el análisis del fenómeno de la pobreza, con un horizonte temporal limitado, particularmente desde la aparición de la Carta de las Naciones en 1945, ha permitido ubicarme en el paradigma jurídico que en el derecho internacional supone la dignidad humana, para entender su implicación y consecuencias jurídicas en un determinado sistema jurídico, en concreto con respecto al nuestro. Igualmente relevante ha sido analizar la noción sobre el derecho al mínimo vital. La unión de esos dos conceptos: dignidad humana y mínimo vital, ha permitido demostrar mi afirmación sobre la falta de comprensión e interpretación de ambos conceptos como factores fundamentales para alcanzar un adecuado marco jurídico en el efectivo combate a la pobreza en nuestro país.

Décima tercera.- Igualmente, la unión de esos dos conceptos jurídicos, me ha permitido demostrar que el sentido constitucional de vida digna tiene contornos limitados y precisos que comprenden claras consecuencias jurídicas y que imponen obligaciones y prioridades a la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas de combate a la pobreza, dando así una adecuada perspectiva y consecuencia jurídica constitucional al combate a la pobreza.

Décima cuarta.- En nuestro país es evidente que se requiere de una renovada visión que ayude a superar los obstáculos y carencias que desde lo jurídico pueden apreciarse al aproximarnos al problema de la pobreza, para ello he propuesto una visión o perspectiva jurídica, que, como hemos visto, ayuda a dimensionar el problema y encontrar las vías adecuadas para su comprensión y tratamiento.

Décima quinta.- El artículo 25 de nuestro ordenamiento constitucional abre posibilidades amplias de interpretación que

permiten concebir a la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, a los que se dirige y protege la norma, no sólo como principio o valor constitucional en abstracto, sino como autentico mandato formal y concreto para determinar prioridades de atención y criterios de orientación al construir políticas públicas. En torno a este mandato puede construirse una interpretación que permita aglutinar para su ponderación a ciertos derechos fundamentales dotándoles de mayor peso a la hora de su concreción y a la del establecimiento de sus garantías.

No se trata pues de una cláusula abierta, de un remanente de interpretación o de una inferencia forzada, veo, de manera específica, la posibilidad de desprender del texto vigente una interpretación que tutela la dignidad de las personas como derecho humano fundamental y como ámbito obligatorio de la actuación del Estado, como principio constitucional de aplicación directa y en apoyo de diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro país.

Décima sexta.- Podrá avanzarse en la lucha contra la pobreza utilizando herramientas como las que se desprenden del derecho al mínimo vital, entendido como aquella parte del ingreso de un individuo que está destinada a satisfacer y solventar, a hacer materialmente posible, los requerimientos de sus necesidades básicas y las de su familia, haciendo posible el mantenimiento de la vida digna. El reconocimiento a la dignidad de las personas en el ordenamiento constitucional nacional, su vinculación a la más justa distribución de la riqueza y a la vida digna de personas y grupos sociales, sustenta la búsqueda y creación de los medios sociales y económicos que hacen posible el desarrollo normal de la vida humana y la posibilidad de vivir dignamente, tutelando, así, efectivamente los derechos humanos.

Décima séptima.- Encontrar una perspectiva jurídica para establecer marcos de acción e intervención de las entidades públicas

para el combate a la pobreza, focalizando sus responsabilidades y señalando lo que corresponde a cada uno de los miembros de la comunidad, ha tenido el propósito de sugerir ideas, de mover a la reflexión, al estudio y a la acción, pero sobretodo busca ampliar horizontes en la comprensión de nuestro Derecho Constitucional, comprender que es posible encontrar en él la misma fuerza expansiva que diversos autores han encontrado en otros sistemas, y, principalmente, ubicar una posible plataforma de análisis para superar la visión miope que no ha permitido a nuestro ordenamiento jurídico desarrollar un sistema integrado y coherente para normar las políticas de combate a la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos, situación que se agrava, espero haberlo dejado lo suficientemente claro, por la concepción prevaleciente sobre nuestra Constitución, entendida por los operadores jurídicos, mayoritariamente, como una norma fundamental perteneciente a un sistema formalista y positivista, situación que se agudiza ante el escaso tratamiento que nuestra doctrina ha dedicado al tema y la nula consideración del tema en las aulas de enseñanza jurídica.

Décima octava.- He intentado también, explorar una concepción jurídica, moral y ética, que considera a las personas desde la perspectiva de su bienestar y de los propósitos de satisfacción del interés general, del bienestar ciudadano y de la búsqueda del bien común, que debe orientar toda acción de gobierno, no con romanticismos, utopías o idealismos, sino vinculando al Derecho Constitucional patrio con una situación específica, real y concreta, que demanda la atención de todos los operadores jurídicos para que sea, el propio sistema jurídico, el que propicie soluciones justas a los problemas surgidos en nuestra realidad.

Décima novena.- Se impone entonces una visión renovada del texto constitucional, he intentado encontrar una posible salida

utilizando el concepto de dignidad humana como eje rector para una política nacional del combate a la pobreza. No es posible pensar que se respeten los derechos de las personas cuando se toleran situaciones de miseria que afectan de manera contundente la noción de dignidad humana que un Estado Constitucional y Democrático de Derecho debe sostener.

Vigésima.- La ideas de hacer girar el combate a la pobreza en torno a la dignidad humana, a los derechos fundamentales y a las consideraciones de Constitución como valor y principio, me permiten considerar algunas líneas para derivar un mandato de interpretación de conformidad con los instrumentos internacionales para combatir la marginalidad y la exclusión, proponiendo las alternativas comentadas. Es decir, que nuestro texto deberá interpretarse tanto en ausencia de contradicción con dichos instrumentos, como deduciendo de manera lógica y con plena identidad a los principios del Sistema Internacional de Derechos Humanos, pero también en el sentido de reconocer a los órganos internacionales de protección el carácter de últimos intérpretes. Adecuando el funcionamiento de los órganos del Estado estrictamente a su interpretación.

Encontramos, entonces, que los derechos fundamentales formulados con apertura, abstracción, de manera indeterminada y a veces ambigua, requieren de interpretación, para aclarar justamente dicha ambigüedad, explicitarlos y concretarlos. Existe un enunciado constitucional, un mandato de interpretación, un texto internacional aceptado, y una interpretación por los órganos creados y reconocidos tanto en el derecho interno como en el internacional, quedando en manos de éste el carácter de último intérprete o de intérprete definitivo.

En algún sentido podríamos afirmar que el sistema que se establece da lugar a una garantía internacional extraordinaria prevista

en la Constitución frente a los poderes del Estado, cuyo objeto es la defensa de los derechos humanos que deberán interpretarse “de conformidad con” los instrumentos internacionales, que señala. Se trata de una garantía extraordinaria por que se establece en adición a las garantías ordinarias establecidas ante el Poder Judicial Federal.

Vigésima primera.- Las líneas de reflexión propuestas, no pretenden aportar una solución única, ni técnica ni jurídica, sobre la cuestión planteada, proponen, más bien, abrir un amplio debate, que alcanza para un largo rato, en el sentido de que no se debe abandonar, desde la perspectiva analizada, la búsqueda para garantizar la más amplia y plena eficacia del Sistema Internacional de Derechos Humanos y para lograr el reconocimiento de un verdadero derecho común entre los pueblos en esta materia. Superar la nociva práctica de ocultar nuestra realidad de “civilización de la pobreza”, incomodar a los operadores jurídicos haciéndolos pensar en un tema que han alejado de su reflexión cotidiana, es dar pasos a la humanización y a la búsqueda de la verdad y de la justicia para dar sentido al Derecho nacional proponiendo, parafraseando a Ellacuría, elaborar un pensamiento, y una praxis responsable, con objetividad para conocer las cosas en su realidad; con realismo para dar los pasos que exige y permite la realidad; con compromiso para desenmascarar y condenar absolutamente los males, y sobre todo, sus causas; y, con utopía y esperanza para iluminar la dirección que debe tomar el camino y generar fuerzas para recorrerlo.

La búsqueda de un sentido jurídico en el combate a la pobreza nos acerca a la concreción del bien común a que debe aspirar todo ordenamiento constitucional, superando formalismos y alejándonos de un positivismo puro, reconociendo que los hombres y sus instituciones deben actuar siempre obteniendo lo que piensan que es bueno para todos.

Vigésima segunda.- La pobreza es un tema que debe preocupar y ocupar a quienes estudian nuestro sistema jurídico, para su adecuado abordaje, consideramos, deben prevalecer algunos principios orientadores, entre los cuales, a manera de sugerencia, se podrían contemplar los siguientes:

Estado de bienestar organizado a partir de un enfoque de derechos sociales garantizados. Debe revisarse el marco jurídico y las políticas públicas que de él derivan para reorientar los esfuerzos nacionales al efectivo cumplimiento y satisfacción de los derechos sociales fundamentales en nuestro ordenamiento constitucional, con cobertura universal y amplia que atienda prioritariamente a las personas en condiciones de pobreza.

Compromiso de acabar con la pobreza. Ya hemos dicho que nos corresponde como operadores jurídicos preocuparnos y ocuparnos de la lucha contra pobreza y de reivindicar el sentido jurídico de la dignidad humana. No podemos pensar en un sistema jurídico eficaz sin considerar la prioridad que en todo el ordenamiento debe tener la orientación hacia la construcción y operación de políticas públicas que propicien superar la vulnerabilidad y la crisis que viven millones de mexicanos.

Intolerabilidad de la pobreza. Son inaceptables las condiciones de vida indigna de quienes la padecen, es necesario transformar esa realidad, denunciarla y proponer nuevos esquemas jurídicos e innovadores modelos económicos, políticos y culturales que propicien su superación.

Acatamiento del Espíritu Constitucional. Es indudable que persiste la cultura política y jurídica que impide o reprime el reconocimiento amplio y expansivo de ese cuerpo normativo, la tendencia al formalismo y al positivismo inhibe la reflexión más allá del sentido gramatical del texto, incluso algunas de las interpretaciones

de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación no han allanado el camino para encontrar un verdadero sentido de respeto y convicción profunda por la dignidad de la persona y por los derechos humanos, recordemos las lamentables discusiones y resoluciones de casos como los de Lydia Cacho, Guardería ABC, Radilla y otros, que dejan sentir ese formalismo heterodoxo que ha llegado incluso a poner en duda las resoluciones de la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se impone retomar un verdadero espíritu constitucionalista de corte moderno y social.

Concurrencia. La salvaguarda del derecho fundamental a una vida digna compete a todos los órganos del Estado, puede enmarcarse dentro de lo que la doctrina ha denominado facultades concurrentes en sentido estricto, es decir, aquellas en que, por excepción⁶⁵⁷, una potestad propia puede ser ejercida en un territorio indistintamente, en forma válida, por los órganos federales, locales y municipales, sin que exista invasión de jurisdicción⁶⁵⁸. No existiendo por lo tanto una exclusividad derivada de la materia o del territorio o una delimitación radical entre las distintas competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno, sino un sistema complejo que requiere de un riguroso y amplio análisis para su correcta interpretación y su adecuado funcionamiento.

Coordinación. Dada la multiplicidad de normas, planes y programas emitidos por los distintos niveles de gobierno, resulta indispensable revisar el marco jurídico que establece el reparto de competencias para evitar vacíos e invasiones de las atribuciones, que

⁶⁵⁷ Se trata de una excepción partiendo de la caracterización del Estado Federal planteada por Hans Kelsen: "El orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, los territorios de los estados componentes o miembros". Véase "*Teoría General del Estado y del Derecho*". 2da. Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, página 376.

⁶⁵⁸ Véase Elisur Arteaga Nava. "*Derecho Constitucional*". México, Oxford University Press/Harla, 1998, página 520.

sólo provocan la inseguridad jurídica de los gobernados y la arbitrariedad o la inacción gubernamentales en la materia. En otras palabras, no basta con un sistema jerarquizado de normas y planes, es necesario que las autoridades actúen articuladamente evitando desgastes y costos innecesarios a la población, ya sea estableciendo ventanillas únicas de gestión o cualquier otra medida de desburocratización y desregulación en beneficio de los gobernados.

Revisión del Marco Jurídico. Esta problemática tiene dos vertientes: la primera es la necesidad de evitar que, gracias a la concurrencia de las leyes federales y estatales en la materia, resulten canceladas las prerrogativas concedidas a los ciudadanos por la Constitución Federal, como en los hechos sucede constantemente. La segunda vertiente se traduce en la pertinencia o no de las medidas que para salvaguardar los derechos se puedan adoptar convirtiendo a su reglamentación en documentos sumamente prolijos, de muy difícil comprensión y aplicación.

Alzar la voz de los pobres. Las condiciones de marginación y exclusión en que viven esos millones de mexicanos hacen nugatorios sus derechos, su propia condición no facilita su capacidad de expresar su desesperación y desesperanza, se necesita que otros muchos mexicanos, millones si es posible, tomemos la iniciativa de hablar por ellos, de gritar por ellos, para que su silencio sea escuchado y su angustia atendida. La justicia como valor entre la vida jurídica de los mexicanos necesita ser actualizada, operada, buscada y, en la medida de lo posible, alcanzada. Si no reconocemos la prioridad en la atención de este problema a la vuelta de la esquina estará la explosión social.

Genuina Participación Social. Esta frase es frecuentemente utilizada por los líderes políticos y gobernantes que dicen

representarnos, con un sentido vacío y de manipulación;⁶⁵⁹ sin embargo, este es el momento en que hay que determinar en qué cuestiones debe participar la comunidad en la toma de decisiones, a qué forma y a qué tiempos debe sujetarse y, lo más importante, cuál debe ser el sentido de esa participación, todo ello para evitar que aquel ideal de moda, en lugar de ser fomentado, sea mediatizado, cuando no francamente obstaculizado. Esta es la suerte que sufre la participación de los individuos en las decisiones que afectan sus condiciones de dignidad humana; es necesario eliminar la retórica para tomar en cuenta los intereses de la comunidad.

No obstante, la participación social en los procesos de toma de decisión no debe implicar la sustitución de la autoridad de los órganos públicos, pues se desvirtúa la naturaleza de la intervención eminentemente rectora que los poderes públicos deben tener en la materia y puede propiciarse una suerte de anarquía comunitaria.

Compromiso con y para la comunidad. El respeto a la ciudadanía activa y el compromiso de las instituciones públicas con la sociedad constituye la base para que el efectivo combate a la pobreza, con una visión centrada en el respeto a los derechos humanos y con centralidad en la dignidad de las personas, sea posible. Ello demanda superar el modelo político y normativo imperante, ajustando las definiciones normativas y la formulación de políticas públicas al nuevo enfoque propuesto. La consulta permanente y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos aumentan la capacidad del gobierno para gestionar la problemática de la pobreza y para superar los graves rezagos en el país. De especial relevancia resulta para el diálogo con la comunidad

⁶⁵⁹ Puede consultarse sobre el mismo tema a Gustavo Quiroga Leos. “*La Participación de los estados y municipios en el ordenamiento del territorio*”. México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4, INAP, 1981, página 111.

que si éste no es un medio para alcanzar los consensos, sino un modo de canalizar los desacuerdos, es decisivo determinar el o los sujetos competentes y el procedimiento adecuado para adoptar decisiones últimas vinculantes⁶⁶⁰.

Derecho a obtener información pública. Tal prerrogativa es un derecho inherente a los ciudadanos ya en vía de ser desarrollada en nuestros ámbitos normativos. La información sobre políticas, programas, acciones e inversiones debe ser fácilmente accesible. Los datos sobre las condiciones de pobreza y exclusión deben estar al alcance de todos, principalmente de aquellos que puedan aportar ideas para su erradicación, evitando la sensación de uso político o de franco ocultamiento. La transparencia y la rendición de cuentas son obligaciones estatales, a todos los niveles de gobierno, fundamentales para el desarrollo y puesta en marcha de adecuadas políticas públicas de combate efectivo a la pobreza.

Impulso a la vida democrática. La renovación del sentido de la democracia⁶⁶¹ no sólo como el mecanismo para definir la dirección política del país, sino para entenderla esencialmente como un régimen que busca el bien común (el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo –Art. 3 Constitucional- y el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales - Art. 25 Constitucional-) base necesaria para instaurar una sociedad inclusiva, justa y solidaria con los menos favorecidos.

⁶⁶⁰ Al respecto puede verse Turégano Mansilla, Isabel, “*Justicia Global: los límites del constitucionalismo*”, op. cit., página 172.

⁶⁶¹ Ver la nota del concepto desarrollado no reduciéndose a la dimensión procedimental por Ignacio Ellacuría, en la nota 33 de la obra de Sobrino, Jon. “*Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*”, op. cit., página 66.

Convocatoria a la solidaridad. Sólo con el concurso de todos, asumiendo nuestras verdaderas responsabilidades con compromiso y participación, podrá crearse la red solidaria que requieren los pobres para salir de su miseria, un paso inmediato es la centralidad en el hombre, principalmente en los desposeídos, la construcción del Estado Constitucional y la ejecución de las políticas públicas que con él se determinen deberá poner en el centro de la acción pública las actividades que se requieren para abatir la pobreza.

Visión optimista. A pesar de las graves carencias que afectan a los pobres sólo sosteniendo que aún es posible dar curso a nuestra historia si nos apalancamos en la libertad y solidaridad podremos revertir la sensación de destino inexorable que parece acompañar a la pobreza nacional. Los operadores jurídicos debemos contribuir a esa visión que todavía hace posible aspirar a la aplicación de la ley justa. Esta visión debe impulsar la toma de conciencia sobre la importancia de la armonía entre el interés general y los intereses particulares en la búsqueda del bien común, a partir de esta concepción es posible orientarse hacia la felicidad que es el motor de la acción humana y está sujeta en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho a las normas de derecho de carácter general

Formular un compromiso personal. Es amplia y ardua la tarea para que el significado del derecho encuentre su sentido en la orientación de la superación de la pobreza, lo común es que el operador jurídico olvide o aparte de su conocimiento y de su actuación un tema que no le retribuye, ni material ni profesionalmente, sin embargo pensamos que ha quedado expuesto la importancia de tener una perspectiva jurídica del fenómeno y que en ella puede reflexionarse para encontrar en el Derecho un medio e instrumento para generar respuestas a la sociedad y asegurar la pacífica convivencia entre sus miembros, alcanzar esos propósitos es posible

sólo si asumimos un compromiso personal de aceptar que la pobreza nos obliga a pensar el Derecho y sus valores fundamentales como instrumentos básicos e insustituibles para su superación.

BIBLIOGRAFÍA

- AARNIO, Aulis, GARZÓN VALDÉS, Ernesto y UUSITALO, Jyrki, Compiladores. *La normatividad del derecho*. Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España, 1997.
- ABA CATORIA, Ana. *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.
- ABAD, Luis V. y otros. *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*. CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo, Madrid, España, 2005.
- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Segunda Edición, Editorial Trotta, Madrid, España, 2004.
- ABRAMOVICH, Víctor, BOVINO, Alberto y COURTIS, Christian, Compiladores. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*. Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2007.

- ACOSTA, Alberto y otros. *Crisis, Migración y Remesas en Ecuador. ¿Una oportunidad para el codesarrollo?* CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo, Madrid, España, 2006.
- AGUILAR, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar.* Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique. *Teoría Política y Jurídica. Problemas actuales.* Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2008.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, Coordinador. *La Democracia en el Estado Constitucional (Nuevos enfoques y análisis).* Centro de Estudios Parlamentarios UANL, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique. *Ciudadanía y participación política en el Estado Democrático y Social.* Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2010.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique y PRADO MAILLARD, José Luis. *Las transformaciones del derecho, el estado y la política en el nuevo contexto global.* Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminalísticas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Nuevo León, México, 2010.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique, BECERRA ROJASVÉRTIZ, Rubén Enrique y ORTEGA GOMERO, Santiago, Coordinadores. *Neoconstitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales.* Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2010.
- AGUIRRE ESPINOSA, Jorge Santiago. *El Reconocimiento constitucional del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano.* Proyecto de Evaluación Final, Universidad de Monterrey, 2005.
- AGUIRRE HERNÁNDEZ, Jorge Manuel. *Aproximación al Artículo 10.2 de la Constitución Española.* Revista Internacional de Derecho

- y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey, Número 8, verano de 2006.
- . *Pobreza, dignidad humana y derechos fundamentales*. Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey, Número 9, otoño de 2006.
- . *La pobreza desde lo jurídico. Una reflexión sobre el ordenamiento constitucional mexicano*. LEX ARTIS Cuadernos de Derecho, Departamento de Derecho, División de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey, Número 8, 2009.
- AISEN SON KOGAN, Aída. *El Desafío Moral: vías para el cambio*. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- ALEGRE, Marcelo. *Igualdad, Derecho y Política*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho, y Política, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2010.
- ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. Universidad de León, León, España, 1996.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen y GARCÉZ FERRER, Jorge, Coordinadores. *Política Social*. McGraw Hill, Madrid, España, 1998.
- ALEXY, Robert. *Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles, Fundación Beneficentia Et Peritia Iuris, Madrid, España, 2004.
- . *Derechos sociales y ponderación*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, España, 2007.
- ALMAGUER SALAZAR, Teresa, MOREIRA RODRÍGUEZ Héctor y URZÚA MACÍAS, Carlos, Editores. *Construyendo el futuro de México. Propuestas de Políticas Públicas*. EGAP Gobierno y

- Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México, 2012.
- ÁLVAREZ RICO, Manuel. *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Pública*. Segunda Edición, Editorial Dykinson, Madrid, España, 1997.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Colección Leyes Comentadas, Oxford University Press, México, 2009.
- ANGULO SÁNCHEZ, Nicolás. *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del Mercado. Conceptos, contenido, objetivos y sujetos*. Colección Cooperación y Desarrollo, IEPALA Editorial, Madrid, España, 2005.
- . *Derechos Humanos y Desarrollo al alba del siglo XXI*. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, Madrid, España, 2009.
- ANSUÁSTEGUI ROIG, Francisco Javier. *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*. Cuadernos "Bartolomé De Las Casas", Número 2, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé De Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España, 1997.
- ANZURES GURRÍA, José Juan. *La eficacia horizontal de los derechos humanos*. En *Cuestiones Constitucionales*, Número 22, Enero-Junio de 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.
- ARON, Raymond. *Ensayo sobre las libertades*. Alianza Editorial, Madrid, España, 2007.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press/Harla, México, 1998.
- . *Maquiavelo: estudios jurídicos y sobre el poder*. Colección Estudios Jurídicos, Oxford University Press, México, 2000.

- . *Garantías Individuales*. Oxford University Press, México, 2009.
- ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. *Ilícitos atípicos*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2000.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España, 1997.
- BALDASSARRE, Antonio. *Los derechos sociales*. Serie Teoría Jurídica y Filosófica del Derecho, Núm. 20, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2001.
- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y BANCO MUNDIAL. *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*. Informe Ejecutivo, Washington, USA. Disponible en www.bancomundial.org., 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*, a World Bank Policy Research Report, Washington, USA, 2009.
- BÁRCENA, Fernando. *El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política*. Editorial Paidós Mexicana, S.A., 2010.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel. *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. Serie Doctrina Jurídica, Número 330, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- BELTRÁN, Esteban. *Derechos torcidos. Tópicos, medias verdades y mentiras sobre la pobreza, política y derechos humanos*. 2ª edición, Debate, Random House Mondadori, S.A., Barcelona, España, 2009.

- BERLIN, Isaiah. *Sobre la libertad*. Edición de Henry Hardy, Primera Edición, 2004, Tercera reimpresión, 2012, Alianza Ensayo, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 2012.
- BARRERA, Rolando y otros. *Hacia un concepto de administración territorial*. IAPEM, México, 1989.
- BERTONE, Mario. *Derecho y tiempo en la tradición europea*. Sección de obras de Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- BEUCHEOT, Mauricio. *Filosofía y derechos humanos*. Sexta Edición, Siglo XXI Editores, México, 2008.
- BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz, Compiladoras. *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Colección Identidad, Mujer y Derecho, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- BIX, Brian H. *Diccionario de Teoría Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 467, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- BLACK, Richard y SWARD, Jon. *Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development*. Human Development Reports, Research Paper 2009/38, United Nations Development Programme. August 2009.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. *El valor de la constitución*. Segunda Edición, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 2006.
- BOBBIO, Roberto. *El problema del positivismo jurídico*. Primera Edición 1991, Novena Reimpresión 2007, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 12, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2007.
- BOGGIANO, Antonio. *Derecho Internacional. Derecho de las Relaciones entre Ordenamientos Jurídicos y Derechos*

- Humanos*. Fondo Editorial de Derecho y Economía, La Ley, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2001.
- BOLTVINIK, Julio y DAMIÁN, Araceli, Coordinadores. *La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos*. Economía y Demografía, Siglo XXI Editores, México, 2004.
- BOVERO, Michelangelo, Coordinador. *¿Cuál libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales*. Traducción Ariella Aureli Sciarreta, Editorial Océano de México, S.A. de C.V., México, 2010.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *La jurisdicción constitucional de la libertad*. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.
- BUCHANAN, James M. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. Katz Editores, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- BUSTOS GISBERT, Rafael. *La Constitución Red: Un estudio sobre supraestatalidad y constitución*. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, España, 2005.
- BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Edición 33 actualizada, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.
- CABALLERO OCHOA, José Luis. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a su 60 Aniversario*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.
- CANÇADO TRINIDADE, Antonio Augusto. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esencia y Trascendencia (Votos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991-2006)*. Universidad Iberoamericana, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2007.
- CARBONELL, Miguel, CRUZ PARCERO, Juan Antonio y VÁZQUEZ, Rodolfo, Compiladores. *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*. Primera Edición, Instituto de Investigaciones

- Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.
- CARBONELL, Miguel, Coordinador. *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 199, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- . Edición de. *Teoría del Neoconstitucionalismo*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Madrid, España, 2007.
- . Compilador. *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*. Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 38, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- . *Elementos de derecho constitucional*. Primera Edición 2004, Segunda Reimpresión 2009, Doctrina Jurídica Contemporánea, Núm. 16, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2009.
- , Coordinador. *Diccionario de Derecho Constitucional*. Tomos I y II, Tercera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Coordinadores. *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*. Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2012.
- CARPIZO, Enrique. *Derechos Fundamentales, interpretación constitucional. La Corte y los Derechos*. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.

- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo*. Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2001.
- CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ALVAREZ, Manuel. *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*. Tercera Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1994.
- CASSESE, Sabino. *La globalización jurídica*. Instituto Nacional de Administración Pública y Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2006.
- CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. 9 Ed., Editorial Porrúa, México, 1996.
- CEA EGAÑA, José Luis. *Teoría del Gobierno*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2000.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO, A.C. *La Economía subterránea en México*. México, 1986.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. *Litigio Estratégico y Derechos Humanos. La Lucha por el Derecho*. Siglo XXI Editores Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2008.
- CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL. *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*. Segunda Edición, Primera Reimpresión, CEJIL, San José de Costa Rica, 2004.
- CERVANTES ALCAYDE, Magdalena, EMANUELLI, María Silvia, GÓMEZ TREJO, Omar y SANDOVAL TERÁN, Areli, Coordinadores. *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales. Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Serie Estudios Jurídicos, núm. 230, Suprema Corte de Justicia

- de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.
- CÉSPEDES HERNÁNDEZ, Juan José. *Pobreza y escasez de agua en el México del Siglo XXI*. Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., México, 2011.
- CISNEROS FARÍAS, Germán. *Derecho Sistemático*. Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2008.
- . *Interpretación Sistémica del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2008.
- . *La interpretación de la ley*. Editorial Trillas, S.A. de C.V., Tercera edición, Segunda Reimpresión, México, 2003.
- . *La verdadera naturaleza del acto jurídico*. En “*El Acto Administrativo como fuente del Derecho Administrativo en Iberoamérica*” (Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en Panamá), Rodríguez-Arana, Jaime y otros, Editores. Congrex, S.A., Panamá, 2009.
- . *Aportes para una discusión inacabada en materia constitucional electoral*. En *Temas Selectos de Derecho Electoral*, Número 35, Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación, México 2013.
- COLLIER, Paul. *El club de la miseria. Qué falta en los países más pobres del mundo*. Traducción de Víctor V. Úbeda, Random House Mondadori, S.A., Barcelona, España, 2010.
- COMANDUCCI, Paolo. *Constitución y Teoría del Derecho*. Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2006, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2007.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlo con*

- igualdad*. Julio de 2010. Documento disponible en www.eclac.org/publicaciones
- CORREAS, Óscar. *Acerca de los Derechos Humanos. Apuntes para un ensayo*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2003.
- . *Teoría del Derecho*. Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2004.
- . *Razón, retórica y derecho*. Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2009.
- CORTINA, Adela. *Justicia cordial*. Mínima Trotta, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2010.
- COURTIS, Christian, Compilador. *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2006.
- , Edición de. *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A. Madrid, España, 2006.
- , Compilador. *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del derecho*. Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- . *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. Doctrina Jurídica Contemporánea, Núm. 46, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2009.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando, Coordinadores. *Transferencias con responsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO México, SEDESOL, México, 2006.

- COLOMBO, Jorge A., Editor. *Pobreza y Desarrollo Infantil. Una contribución multidisciplinaria*. Tramas Sociales, Editorial Paidós, SAICF, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- CRACOGNA, Dante. *Cuestiones Fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*. Primera Edición 1998, Primera Reimpresión 2005, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 65, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2005.
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica. *La justicia sometida*. Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- CHERESKY, Isidoro y otros. *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- DE ASÍS, Rafael. *Las Paradojas de los Derechos Fundamentales como Límites al Poder*. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de la Casas, Universidad Carlos III, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2000.
- DE GIORGI, Raffaele. *Ciencia del Derecho y Legitimación*. Colección Teoría Social, Universidad Iberoamericana, México, 1998.
- DE JOUVENEL, Bertrand. *La ética de la redistribución*. Katz editores, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio. *El derecho a tener derechos. Ensayos sobre los derechos humanos en México*. Segunda Edición, Centro de Investigación y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, Aguascalientes, México, 2002.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos. *Supremacía Constitucional*. Universidad Panamericana, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.

- DE LORA, Pablo. *Memoria y frontera. El desafío de los derechos humanos*. Ciencia Política, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 2006.
- DE LUCAS, Javier. *El concepto de solidaridad*. Segunda Edición, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 29, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1998.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y RODRÍGUEZ GARAVITO, César, Editores. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 197, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004.
- DIETERLEN, Paulette. *Ensayos Sobre Justicia Distributiva*. Segunda Edición, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 51, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2001.
- . *Derechos, necesidades básicas y obligación institucional*. En publicación: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los Límites de las políticas sociales en América Latina*. Alicia Zicardi, compiladora. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2001. Acceso al texto completo en http://biblioteca_virtual.clacso.org/Ar/libros/pobreza/Dieterlen/pdf
- . *La pobreza: un estudio filosófico*. UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- . *Comentarios a los cuestionarios Qué dicen los pobres y Voces de los pobres*. Cuadernos de Desarrollo Humano No. 18, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.

- DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Segunda Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2005.
- , Coordinador. *El oficio de jurista*. Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, España, 2006.
- DIP, Ricardo. *Los Derechos Humanos y el Derecho Natural. De cómo el hombre imago Dei se tornó imago hominis*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2009.
- DOMINGO, Rafael, Director. *Principios de Derecho Global*. Garrigues Cátedra, Universidad de Navarra, Thomson Aranzadi, Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, España, 2003.
- DONZELOT, Jacques. *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- DULITZKY, Ariel E. *Pobreza y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares*. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Volumen 48, San José de Costa Rica. Visible en [iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Revista IIDH_48_.pdf](http://iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Revista_IIDH_48_.pdf).
- DWORKIN, Ronald. *El imperio de la justicia*. Tercera Reimpresión, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España, 2008.
- ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune. *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- EROLES, Carlos y otros. *Democracia y Derechos Humanos. Los desafíos actuales*. Colección Tramas Sociales, Núm. 58, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- ESPINA PRIETO, Mayra Paula. *Políticas de Atención a la Pobreza y la Desigualdad*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Argentina, 2008.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta y PALIER, Bruno. *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 2010.
- FARIÑAS DULCE, María José. *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la "actitud posmoderna"*. Cuadernos Bartolomé de las Casas, No. 6. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid. Editorial Dykinson, Madrid, España, 1997.
- FARREL, Martín Diego. *Una Sociedad (Relativamente) Justa*. Lexis Nexis Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2008.
- FAYA VIESCA, Jacinto. *Teoría Constitucional*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
- FERNANDOIS V., Arturo. *Derecho Constitucional Aplicado, 130 casos de estudio*. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2008.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho*. La racionalidad política. Cuadernos "Bartolomé De Las Casas", Número 4, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé De Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España, 1997.
- FERNÁNDEZ PEYCHAUX, Diego. *John Locke: las posesiones o los derechos políticos como garantía de la libertad*. En Colección, Año XV, Número 20, Revista del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- FERNÁNDEZ SANTILLAN, José. *Filosofía Política de la Democracia*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 43, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1994.
- FERRAJOLI, Luigi. *Epistemología Jurídica y Garantismo*. Primera Edición 2004, Segunda Reimpresión 2008, Biblioteca de Ética,

- Filosofía del Derecho y Política, Núm. 88, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2008.
- . *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Segunda Edición, Editorial Trotta, Madrid, España, 2005.
- . *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducción Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Colección Estructuras y Procesos, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi, MORESO, José Juan y ATIENZA, Manuel. *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Editorial Cajica, S.A. de C.V., México, 2009.
- FERRER, Aldo. *Nacionalismo y orden constitucional*. Primera Edición, Primera Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional*. Tomos I, II, y III, Tercera Edición, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.
- FIGUERUELO, Ángela. *El Recurso de Amparo: estado de la cuestión*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, España, 2001.
- . *Ensayos de justicia constitucional sobre derechos y libertades*. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Núm. 35, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, Madrid, España, 2001.
- . *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*. Quinta Edición, Colección Estructuras y

- Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, Madrid, España, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *La verdad y las formas jurídicas*. Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España, 2007.
- FONDEVILLA, Gustavo, Compilador. *Instituciones, legalidad y Estado de Derecho*. Doctrina Jurídica Contemporánea, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2006.
- FRISON, Daniele. *English Law and British Institutions*. Ellipses Edition Marketing, S.A., Paris, Francia, 2005.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2008*.
- GALTUNG, Johan. *Sobre la Paz*. Editorial Fontamara, Barcelona, España, 1985.
- GALLARDO GÓMEZ, Luis Rigoberto y OSORIO GOICOECHEA, Joaquín, Coordinadores. *Los rostros de la pobreza*. Segunda Edición, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Iberoamericana, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Décima Edición, Reimpresión, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2001.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso. *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2009.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Positivism Jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*. Primera Edición 1993, Sexta Reimpresión 2009, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 31, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2009.

- GARGARELLA, Roberto, Compilador. *Derecho y grupos desventajados*. Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España, 1999.
- . *El derecho a resistir el derecho*. Colección Nuevo Foro Democrático, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas y Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- . *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Paidós Estado y Sociedad, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2008.
- GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. *Derechos Fundamentales y Estado Social y Democrático de Derecho*. Editorial Dilex, S.L., Madrid, España, 2007.
- GARZÓN VÁLDEZ, Ernesto. *El concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos*. Segunda Edición, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 21, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1995.
- GARZÓN VÁLDEZ, Ernesto y LAPORTA, Francisco, Editores. *El derecho y la justicia*. Segunda Edición, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2000.
- GEORGE, Henry. *Progreso y Miseria*. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Colección Crítica del Derecho, Sección Arte del Derecho, Comares Editorial, S.L., Granada, España, 2008.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquín. *Teoría de la Constitución*. Cuadernos "Bartolomé de las Casas" No. 31, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2003.
- GÓMEZ, José María. *Los derechos humanos y la política post-11 de septiembre de 2001. Paradojas, dilemas y desafíos*. En Studia

- Politicae Número 10, Primavera-Verano 2007, Revista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2007.
- GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo. *Gobernabilidad y Participación*. Foro Universal de las Culturas 2007, Fondo Editorial Nuevo León, Monterrey, N.L., México, 2008.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis. *Derecho, Organización y Libertad*. Publicaciones de la Caja de Ahorro del Sureste de España, Alicante, España, 1967.
- GONZÁLEZ, Felipe, Editor. *Discriminación e Interés Público*. Serie Publicaciones Especiales, Número 12, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, 2001.
- GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín. *Temas de Filosofía del Derecho*. Segunda Edición, Universidad Iberoamericana, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 2003.
- GRÁNDEZ CASTRO, Pedro, Coordinador. *El Derecho Frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*. Palestra Editores, S.A.C., Lima, Perú, 2011.
- GRANFIELD, David. *La experiencia interna del Derecho. Una jurisprudencia de la subjetividad*. 1ª edición en español, Universidad Iberoamericana, A.C., México, 1996.
- GRASSO, Pietro Giuseppe. *El problema del constitucionalismo después del estado moderno*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, 2005.
- GRIMM, Dieter. *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A. Madrid, España, 2006.
- GROSSI, Paolo. *Europa y el Derecho*, Crítica, S.L., Barcelona, España, 2008.

- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*. IFE, 1999.
- GUTIÉRREZ G., Ignacio. *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado Nacional*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Filosofía, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 1997.
- . *El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*. Diánoia, Volumen LV, Número 64, mayo de 2010, pp. 3-25, México, 2010. En Diánoia. filosóficas. unam.mx /info/2010/ DIA64_ Habermas.pdf Recuperado el 22 de octubre de 2010.
- HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Primera Edición, Primera Reimpresión, Serie Doctrina Jurídica, Número 47, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- . *Verdad y Estado Constitucional*. Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 26, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- HART, H.L.A. *Derecho. Libertad y Moralidad*. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé De Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, España, 2006.
- . *El Concepto de derecho*. Segunda Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- HERNÁNDEZ CRUZ, Armando. *Los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el Derecho Mexicano*. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 540, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.

- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. *Mecanismos de Tutela de los intereses difusos y colectivos*. Serie Estudios Doctrinales, Número 84, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel. *Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los nuevos Estados*. Biblioteca Tecnos de Estudios Jurídicos, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1971.
- . *El valor de la Constitución*. Letras de Crítica, Crítica, S.L., Barcelona, España, 2003.
- HIERRO, Liborio. *Estado de Derecho, Problemas Actuales*. Segunda Edición, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Número 69, Distribuciones Fontamara, S. A., México, 2001.
- . *La eficacia de las normas jurídicas*. Doctrina Jurídica Contemporánea, Núm. 48, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2010.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1986.
- HOHFELD, Wesley N. *Conceptos jurídicos fundamentales*. Primera Edición 1991, Sexta Reimpresión 2009, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 2, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2009.
- HOLMES, Stephen y SUSTEIN, Cass. *El Costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Colección Derecho y Política, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2011.
- HUNT, Lynn. *La Invención de los Derechos Humanos*. Colección Tiempo de Memoria, No. 76, Tusquets Editores, S.A., Barcelona, España, 2009.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS Y EGAP TECNOLÓGICO DE MONTERREY. *La corrupción y los*

- derechos humanos. Estableciendo el vínculo.* CIEDH e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2009.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL (UNRISD). *Combatir la Pobreza y la Desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas.* UNRISD/2001/1, Ginebra, Suiza, 2011.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano.* San José de Costa Rica, 2007.
- JIMENA QUESADA, Luis. *Dignidad Humana y Justicia Universal en España.* Editorial Aranzadi, S.A. Pamplona, Navarra, España, 2008.
- KANT, Immanuel. *Fundamentos de Metafísica.* Espasa-Calpe, Buenos Aires, Argentina, 1946.
- KAUFMANN, Matthias. *¿Derecho sin Reglas?* Segunda Edición, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 9, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1993.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado y del Derecho.* 2da. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- . *¿Qué es Justicia?* Primera Edición 1991, Vigésima Primera Reimpresión 2008, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 10, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2008.
- . *Teoría Pura del Derecho.* Introducción a la Ciencia del Derecho. Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2008.
- . *¿Qué es la teoría pura del derecho?* Primera Edición 1991, Décima Tercera Reimpresión 2009, Biblioteca de Ética,

- Filosofía del Derecho y Política, Núm. 11, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2009.
- KELSEN, Hans, FULLER, Lon F. y ROSS, Alf. *Ficciones Jurídicas*. Primera Edición 2003, Primera Reimpresión 2006, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 94, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2006.
- KNOWLES, Dudley. *Introducción a la Filosofía Política*, Editorial Océano de México, S.A. de C.V. México, 2009.
- LASALLE, Fernando. *¿Qué es una Constitución? Siglo XX*, Buenos Aires, 1964.
- LEFRANC WEEGAN, Federico César. *Sobre la Dignidad Humana*, UBIJUS Editorial, S.A. de C.V., México, 2011.
- LEVY, Santiago. *La pobreza en México*. En “*La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*”, ITAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- LLAMAS HUITRÓN, Ignacio, GARRO BARDONARO, Nora, y CAMPOS RÍOS, Guillermo, Coordinadores. *Política Social: enfoques y análisis*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 2010.
- LLEDÓ, EMILIO. *Imágenes y Palabras. Ensayos de humanidades*. Compendios Taurus, Santillana, S.A. Taurus, Madrid, España, 1998.
- LLISET BORREL, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Tercera Edición, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S.A., Madrid, 2001.
- LÓPEZ GUERRA, Luis y otros. *Derecho Constitucional*. Volumen I, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2003.
- . *Derecho Constitucional*. Volumen II, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2003.

- LÓPEZ PINA, Antonio y GUTIÉRREZ Ignacio. *Elementos de Derecho Público*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2002.
- LUCAS VERDÚ, Pablo. *Teoría General de las Relaciones Constitucionales*. Editorial Dykinson, S.L., Madrid, España, 2000.
- . *La Constitución abierta y sus "enemigos"*. Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Ediciones Beramar, S.A., Madrid, España, 1993.
- LUSTING, Nora. *La Desigualdad en México*. En "Economía de América Latina: las dimensiones de la crisis". CET Número 18, México, 1989.
- MANILI, Pablo. *El bloque de constitucionalidad. La recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*. Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina. 2003.
- MARCHESI, Jaime y SOTELO, Justo. *Ética, crecimiento económico y desarrollo humano*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Ciencias Sociales, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2002.
- MARINA, José Antonio y De la Valgón, María. *La lucha por la dignidad*. Compactos Anagrama, Editorial Anagrama, S.A. Barcelona, España, 2000.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, Coordinador. *Un mundo sin desarraigo: El Derecho Internacional de las Migraciones*. Los Libros de la Catarata, Madrid, España, 2006.
- . *La protección internacional de las minorías*. Universidad Carlos III de Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, España, 2001.
- MARTÍN GINER, África. *La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres*. Cuadernos de Trabajo

- Social, Volumen 20, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. 2007.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*. Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2004.
- MENÉNDEZ M., Aurelio, Director y PAU PEDRÓN, Antonio, Director Adjunto. *La Proliferación Legislativa: un desafío para el estado de derecho*. Colegio Libre de Eméritos, Thomson Civitas, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, España, 2004.
- MENKE, Christo y POLLMANN, Arnd. *Filosofía de los Derechos Humanos*. Traducción de Remei Capdevila Werning, Herder Editorial, S.L., Barcelona, España, 2010.
- MOSCA, Gaetano. *Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2006.
- NANCY, Jean-Luc. *Justo Imposible*. Editorial Proteus, Cataluña, España, 2010.
- NAKHNIKIAN, George. *El Derecho y las Teorías Éticas Contemporáneas*. Primera Edición 1991, Tercera Reimpresión 2004, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 5, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2004.
- NARAYAN, Deepa en colaboración con Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sara Koch-Schulte. *Voices of the Poor. Volume 1. Can Anyone Hear Us?*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- NASH ROJAS, Claudio. *La concepción de los derechos fundamentales en Latinoamérica*. Doctrina Jurídica Contemporánea, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2010.

- NIETO, Alejandro y GORDILLO, Agustín. *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Colección estructuras y procesos, serie Derecho, Editorial, Trotta, S.A., Madrid, España, 2003.
- NIETO, Alejandro. *Crítica de la Razón Jurídica*. Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2007.
- NIKKEN, Pedro. Presentación del Programa de Gestión del Conocimiento, compromiso del desarrollo. *Superación de la pobreza con enfoque de derechos humanos y género*. Presentación mimeo, San José de Costa Rica, 26 de julio de 2010.
- NINO, Carlos Santiago. *Derecho, Moral y Política I: metaética, ética normativa y teoría jurídica*. Compilado por Gustavo Maurino, Primera Edición, Editorial Gedisa, S.A., Buenos Aires, 2007.
- . *Derecho, Moral y Política II: fundamentos del liberalismo político, Derechos humanos y democracia deliberativa*. Compilado por Gustavo Maurino, Primera Edición, Editorial Gedisa, S.A., Buenos Aires, 2007.
- . *Algunos Modelos Metodológicos de "Ciencia" Jurídica*. Primera Edición 1993, Tercera Reimpresión 2003, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 25, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2003.
- NIÑO, Luis Fernando. *El bien jurídico como referencia garantista*. Editores del Puerto, S.R.L., Buenos Aires, 2008.
- NOGUERA, José Antonio. *Seguridad de la cuna a la tumba. Renta Básica como renovación del Estado de Bienestar*. En Estudios de Política y Sociedad, Número 1 (Segunda Época, enero-abril 2008). Revista de la Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008.

- NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós Estado y Derecho, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2007.
- NOVOA MONREAL, Eduardo. *El derecho como obstáculo al cambio social*. Décimo sexta edición, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México 2007.
- OCHOA GONZÁLEZ, Óscar. *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México*. EGAP, ITESM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra, 2004.
- ORTEGA, Pedro y MÍNGUEZ Ramón. *La educación moral del ciudadano de hoy*. Editorial Paidós Mexicana, S.A., México, 2010.
- OTERO PARGA, Milagros. *Dignidad y Solidaridad dos derechos fundamentales*. Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2006.
- OWEN, David. *Derechos Humanos*. Editorial Pomaire, S.A., Barcelona. España, 1979.
- PAINE, Thomas. *Los Derechos del Hombre*. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- PALLARES YABUR, Pedro de Jesús. *La configuración de lo justo*. Breviarios Jurídicos, Número 47, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2007.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Crisis y renovación en el Derecho Público*. Palestra Editores, S.A.C., Lima, Perú, 2008.

- PARK, John James. *Los dogmas de la Constitución*. Colección Fundamentos, Núm. 157, Ediciones Istmo, S.A., Madrid, España, 1999.
- PARRA BEDRÁN, Miguel Ángel. *Estado y Pobreza*. En *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*. Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, Coordinadores. Fondo Editorial Jurídico, Monterrey, Nuevo León, México, 2008.
- PASTORE, María. *Democracia, Igualdad y Voluntad Política: en busca de la calidad democrática*. Colección Razón Política, Ediciones del Signo, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- . *Neocontractualismo y Nuevo Espacio Público. La salida de la democracia deliberativa*. Colección Razón Política, Ediciones del Signo, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- PATEL, Raj. *Cuando nada vale nada. Las causas de la crisis y una propuesta de salida radical*. Traducción Agustín Cosovschi, Los Libros del Lince, S.L., Barcelona, España, 2010.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Derechos Sociales y Positivismo Jurídico*. "Cuadernos Bartolomé de las Casas", No. 11, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España, 1999.
- . *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*. "Cuadernos Bartolomé de las Casas", No. 26, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2003.
- PENNACCHI, Laura y otros. *Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social*. Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1999.

- PERALTA, Ramón. *La Constitución como sistema de libertad. Fundamentos Político-Jurídicos de la República Constitucional*. Editorial Actas, S.L., Madrid, España, 2008.
- PÉREZ LUÑO, Antonio. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 2001.
- . *Los Derechos Fundamentales*. Novena Edición, Temas Clave de la Constitución Española, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2007.
- PÉREZ VALERA, Víctor Manuel. *Deontología jurídica. La ética en el ser y quehacer del abogado*. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Universidad Iberoamericana, Oxford University Press, México, 2002.
- PIMPARE, Stephen. *Historia de la pobreza en EE.UU.* Ediciones Península, Barcelona, España, 2008.
- PISARELLO, Gerardo y DE CABO, Antonio, Edición a cargo. *La renta básica como nuevo derecho ciudadano*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2006.
- PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2007.
- POGGE, Thomas. *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2005.
- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Tercera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- PRIETO ÁLVAREZ, Tomás. *La Dignidad de la Persona. Núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades*

- públicas*. Caja de Burgos, Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, España, 2005.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. *Supremacía, Rigidez y Garantía de la Constitución*. Universidad de Castilla – La Mancha, Material Curso de Postgrado en Derecho, Toledo, 2009.
- . *Constitucionalismo y Positivismo*. Primera Edición 1997, Primera Reimpresión 2005, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2005.
- . *Apuntes de teoría del Derecho*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2005.
- , *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- QUIROGA LEOS, Gustavo. *La Participación de los estados y municipios en el ordenamiento del territorio*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4, INAP, México, 1981.
- RAPHAEL, Lutz. *Ley y Orden. Dominación Mediante la Administración en el Siglo XIX*. Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, España, 2008.
- RAVENTÓS, Daniel. *Las Condiciones Materiales de la Libertad*. Ediciones El Viejo Topo. Barcelona, España, 2007.
- RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. Segunda reimpresión de la segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- . *La Justicia Como Equidad. Una reformulación*. Editorial Paidós, Barcelona, España. 2000.
- . *El derecho de gentes y “Una revisión de la idea de razón política”*. Paidós Estado y Sociedad, Editorial Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España, 2001.

- . *Lecciones sobre historia de la filosofía política*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Madrid, España, 2009.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera Edición, , España, 1992.
- RIBAS, Armando. *Entre la Libertad y la Servidumbre*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- RIBOTTA, Silvina. *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*. Colección El Derecho y la Justicia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2010.
- RICO BOVIO, Arturo. *Teoría corporal del derecho*. Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- RICOEUR, Paul. *Amor y Justicia*. Traducción de Adolfo Castañón, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., México, 2009.
- ROBLES GARZA, Magda Yadira, *Los Derechos Fundamentales Sociales en el Constitucionalismo: una aproximación crítica*. Cuadernos de Derecho Número 4, División de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Monterrey, México, Mayo, 2005.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César. *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI*. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. Buenos Aires, Argentina, 2011.
- RUIPÉREZ, Javier. *Estado Social versus Aldea Global*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, Número 8, Santiago de Compostela, Galicia, España, 2004.
- RUIZ-RESTREPO, Adriana. *El derecho como estrategia de reducción de pobreza*. Revista Perspectiva, Edición 24, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá, Colombia, 2010.

- RUIZ VALEIRO, José Fabián. *¿Democracia o Constitución? El debate actual sobre el Estado de Derecho*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2009.
- RÜTHERS, Bernd. *Teoría del Derecho. Concepto, validez y aplicación del derecho*. Instituto de Formación Profesional, UBIJUS Editorial, México, 2009.
- SABA, Roberto, Compilador. *Derecho y pobreza*. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política 2005, Editores del Puerto, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2006.
- SACHS, Jeffrey. *El fin de la Pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Segunda Edición, Arena Abierta, Debate, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- SALAS HERNÁNDEZ, Javier y otros. *Descentralización administrativa y organización política*. Editorial Alfaguara, Madrid, España, 1973.
- SALMERÓN, Ana María. *Entre el liberalismo y el republicanismo*. Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Año VIII, Número 22, septiembre – diciembre de 2006.
- SASTRE ARIZA, Santiago. *Ciencia jurídica positivista y neoconstitucionalismo*. Ciencias Jurídicas, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Madrid, España, 1999.
- . *Derecho y Garantías*. Curso de Postgrado en Derecho Constitucionalismo y Garantismo, Universidad de Castilla – La Mancha, Toledo, España, 2009.
- SCHNAPPER, Dominique. *La democracia providencia. Ensayo sobre la igualdad contemporánea*. Estudios de Filosofía Política, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2004.

- SEN, Amartya Kumar. *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- . *Bienestar, justicia y Mercado*. Introducción de Damián Salcedo. Colección Pensamiento Contemporáneo Número 48, Ediciones Paidós Ibérica, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España, 1997.
- . *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1999.
- . *La idea de justicia*. Editorial Taurus, Santillana Ediciones Generales, S.A. de C.V., México, 2010.
- SEN, Amartya y KLIKSBURG, Bernardo. *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Ediciones Deusto, Barcelona, España, 2007.
- SERVIDIO-DELABRE, Eileen. *Common Law, Introduction to the English and American Legal Systems*. Éditions Dalloz, París, Francia, 2004.
- SHUTE, Stephen y HURLEY, Susan, Editores. *De los derechos humanos. Las conferencias Oxford Amnesty de 1993*. Colección de Estudios y Procesos, Serie Filosofía, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 1998.
- SILVA MEZA, Juan N. y SILVA GARCÍA, Fernando. *Derechos Fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia constitucional*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2009.
- SINGER, Peter. *One World: The Ethics of Globalization*. Yale University Press, 2002.
- SOBRINO, Jon. *Fuera de los pobres no hay salvación. Pequeños ensayos utópico-proféticos*. Tercera Edición, Colección

- Estructuras y Procesos, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2007.
- SORIANO, Ramón y MORA, Juan Jesús, Coordinadores. *El nuevo orden americano ¿la muerte del derecho?* Colección Pensamiento Político, Editorial Almuzara, Córdoba, España, 2005.
- SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Novena Edición, Editorial Arzandi, Madrid, 2005.
- SOTELO, Ignacio. *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Ciencias Sociales, Editorial Trotta, S.A., Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, España, 2010.
- SQUELLA, Agustín. *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Núm. 45, Distribuciones Fontamara, S.A. México, 1995.
- SUÁREZ, Andrés. *Economía de la pobreza o pobreza de la economía. Sobre los sin techo y desheredados de este mundo*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, España, 1997.
- SUPIOT, Alain. *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*. Siglo XXI Editores Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 2007.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las Garantías Individuales. Parte General*. Primera Edición, Colección Garantías Individuales, Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN y OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *“Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los*

- Derechos Humanos. Recopilación de ensayos*". Primera Edición, México, 2011.
- TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio, Compilador. *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 28a Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
- TISCORNIA, Sofía. *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales*. Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- TORRALBA ROSELLÓ, Francesc. *¿Qué es la dignidad humana?* Institut Borja de Bioètica, Universitat Ramon Llull, Herder Editorial, S.L., Barcelona, España, 2005.
- TROPER, Michel. *La Filosofía del Derecho*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 2004.
- TURÉGANO MANSILLA, Isabel. *Justicia Global: los límites del constitucionalismo*. Palestra Editores, Lima, Perú, 2010.
- UGALDE, Luis, SJ y GONZÁLEZ FABRE, Raúl, SJ. *Ideologías y modelos políticos en Venezuela*. En *Studia Politicae*, Número 12, Invierno de 2007, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2007.
- UNIVERSIDAD DE NAVARRA. *ÁLVARO D'ORS, 1915-2004, Acto Académico in memoriam*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, España, 2004.
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. *Otra forma de Comprender el Derecho*. Cuaderno de Trabajo, Reunión Internacional de Facultades de Derecho de Universidades jesuíticas, Universidad Iberoamericana, A.C. México, 2004.

- VALADÉS, Diego, Compilador. *Conversaciones académicas con Peter Häberle*. Serie Estudios Jurídicos, Número 87, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- VANDELLI, Luciano. *Trastornos de las instituciones políticas*. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Trotta, S.A., 2007.
- VÁZQUEZ, Rodolfo. *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la Filosofía del Derecho*. Primera Edición Mexicana, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2010.
- VELÁSQUEZ TURBAY, Camilo. *Derecho Constitucional*. Tercera Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2004.
- VILLÁN DURÁN, Carlos. *Curso Internacional de los Derechos Humanos*. Editorial Trotta, Madrid, España, 2002.
- VILLORO TORANZO, Miguel. *Deontología Jurídica*. Textos Universitarios, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, México, 1987.
- . *Introducción al Estudio del Derecho*. Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- VITALE, Ermanno. *Derecho y razones. Lecciones de los clásicos y perspectivas contemporáneas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 123, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- VIVANCO M., Ángela. *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2001.
- WALUCHOW, Wilfrid J. *Positivism jurídico incluyente*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, España, 2007.

- WILLIAMS, Philip y STEIGEGNA, Tim. *Identidad colectiva y movilización política de los inmigrantes latinos en Florida*. En *Studia Politicae*, Número 13, Primavera-verano de 2008, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2008.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Sexta Edición, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Editorial Trotta, Madrid, 2005.
- . *Historia y constitución*. Mínima Trotta, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2005.
- ZAGREBELSKY, Gustavo y MARTINI, Carlo María. *La exigencia de la justicia*. Mínima Trotta, Editorial Trotta, S.A., Madrid, España, 2006.
- ZAMBRANO, María. *Persona y democracia*. Segunda Edición, Biblioteca de Ensayo, Ediciones Siruela, Madrid, España, 2004.
- ZARINI, Helio Juan. *Derecho Constitucional*. Segunda Edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1999.

ANEXO

**REPORTE GRÁFICO
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA
POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

**MEDICIÓN DE LA POBREZA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2012**

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010-2012

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Cambios en el número de personas		Porcentaje		Miles de personas		Cambios en el número de personas	
	2010	2012	2010	2012	Porcentual	Absoluto (Miles de personas)	2010	2012	2010	2012	Porcentual	Absoluto (Miles de personas)
Aguascalientes	38.1	37.8	456.8	467.6	2.3	10.7	3.8	3.4	45.1	42.0	-7.0	-3.1
Baja California	31.5	30.2	1,019.8	1,010.1	-0.9	-9.7	3.4	2.7	109.1	91.5	-16.1	-17.6
Baja California Sur	31.0	30.1	203.0	211.3	4.1	8.3	4.6	3.7	30.3	25.8	-14.8	-4.5
Campeche	50.5	44.7	425.3	387.9	-8.8	-37.4 *	13.8	10.4	116.1	90.7	-21.8 *	-25.3 *
Coahuila	27.8	27.9	775.9	799.3	3.0	23.3	2.9	3.2	81.9	92.7	13.1	10.8
Colima	34.7	34.4	230.3	237.2	3.0	6.9	2.5	4.0	16.7	27.4	63.9	10.7
Chiapas	78.5	74.7	3,866.3	3,782.3	-2.2 *	-84.0 *	38.3	32.2	1,885.4	1,629.2	-13.6	-256.2
Chihuahua	38.8	35.3	1,371.6	1,272.7	-7.2	-98.9	6.6	3.8	231.9	136.3	-41.2 *	-95.6 *
Distrito Federal	28.5	28.9	2,537.2	2,565.3	1.1	28.2	2.2	2.5	192.4	219.0	13.9	26.6
Durango	51.6	50.1	864.2	858.7	-0.6	-5.5	10.5	7.5	175.5	128.0	-27.1 *	-47.5 *
Guanajuato	48.5	44.5	2,703.7	2,525.8	-6.6	-177.9	8.4	6.9	469.5	391.9	-16.5	-77.6
Guerrero	67.6	69.7	2,330.0	2,442.9	4.8	112.9	31.8	31.7	1,097.6	1,111.5	1.3	14.0
Hidalgo	54.7	52.8	1,477.1	1,465.9	-0.8	-11.1	13.5	10.0	364.0	276.7	-24.0	-87.3
Jalisco	37.0	39.8	2,766.7	3,051.0	10.3	284.3	5.3	5.8	392.4	446.2	13.7	53.8
México	42.9	45.3	6,712.1	7,328.7	9.2	616.7	8.6	5.8	1,341.2	945.7	-29.5 *	-395.6 *
Michoacán	54.7	54.4	2,424.8	2,447.7	0.9	22.9	13.5	14.4	598.0	650.3	8.8	52.4
Morelos	43.2	45.5	782.2	843.5	7.8	61.3	6.9	6.3	125.4	117.2	-6.6	-8.3
Nayarit	41.4	47.6	461.2	553.5	20.0	92.3 *	8.3	11.9	92.7	138.7	49.6	46.0
Nuevo León	21.0	23.2	994.4	1,132.9	13.9	138.4	1.8	2.4	86.4	117.5	36.1	31.1
Oaxaca	67.0	61.9	2,596.3	2,434.6	-6.2	-161.7	29.2	23.3	1,133.5	916.6	-19.1	-216.9
Puebla	61.5	64.5	3,616.3	3,878.1	7.2	261.9	17.0	17.6	1,001.7	1,059.1	5.7	57.3
Querétaro	41.4	36.9	767.0	707.4	-7.8	-59.6 *	7.4	5.2	137.5	98.7	-28.2 *	-38.7 *
Quintana Roo	34.6	38.8	471.7	563.3	19.4	91.6 *	6.4	8.4	87.5	122.2	39.5	34.6
San Luis Potosí	52.4	50.5	1,375.3	1,354.2	-1.5	-21.1	15.3	12.8	402.6	342.9	-14.8	-59.6
Sinaloa	36.7	36.3	1,048.6	1,055.6	0.7	6.9	5.5	4.5	156.3	130.2	-16.7	-26.1
Sonora	33.1	29.1	905.2	821.3	-9.3	-83.9	5.1	5.0	140.1	139.8	-0.2	-0.3
Tabasco	57.1	49.7	1,291.6	1,149.4	-11.0	-142.2 *	13.6	14.3	306.9	330.8	7.8	23.9
Tamaulipas	39.0	38.4	1,301.7	1,315.6	1.1	13.9	5.5	4.7	183.4	160.2	-12.7	-23.2
Tlaxcala	60.3	57.9	719.0	711.9	-1.0	-7.1	9.9	9.1	118.2	112.2	-5.0	-5.9
Veracruz	57.6	52.6	4,448.0	4,141.8	-6.9	-306.2	18.8	14.3	1,449.0	1,122.0	-22.6 *	-327 *
Yucatán	48.3	48.9	958.5	996.9	4.0	38.3	11.7	9.8	232.5	200.6	-13.7	-31.9
Zacatecas	60.2	54.2	911.5	835.5	-8.3 *	-76.0 *	10.8	7.5	164.1	115.3	-29.7 *	-48.8 *
Estados Unidos Mexicanos	46.1	45.5	52,813.0	53,349.9	1.0	536.9	11.3	9.8	12,964.7	11,529.0	-11.1 *	-1,435.7 *

* El cambio en pobreza respecto de 2010 es estadísticamente significativo con un nivel de significancia de 0.05.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 1

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1	3.6	3.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4	3.0	2.9
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 2
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Indicadores de profundidad e intensidad de la pobreza, 2010-2012

Indicadores	2010	2012
Profundidad de la privación social¹		
Población total	1.7	1.6
Población en situación de pobreza	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	3.8	3.7
Población con al menos una carencia social	2.3	2.2
Población vulnerable por carencias sociales	1.9	1.8
Intensidad de la pobreza²		
Población en situación de pobreza	0.2	0.2
Población en situación de pobreza extrema	0.1	0.1
Población con al menos una carencia social	0.3	0.3

¹ Se reporta el número promedio de carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) del grupo de referencia.

² Corresponde al producto de la proporción de la población en el grupo de referencia y la proporción promedio del total de carencias que presenta el mismo grupo.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 3
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Indicadores de contexto territorial (cohesión social), 2010-2012

Indicadores	2010	2012
Coefficiente de Gini	0.509	0.498
Razón de ingreso entre la población pobre extrema y la población no pobre y no vulnerable	4.6	4.4
Grado de polarización social^{1/2/3}		
Población en entidades polarizadas	3.0	3.0
Población en entidades con polo de alta marginación	0.0	0.0
Población en entidades con polo de baja marginación	57.3	57.4
Población en entidades sin polo	39.7	39.6
Índice de percepción de redes sociales^{3/4}		
Población en entidades con grado alto de percepción de redes sociales	10.0	0.0
Población en entidades con grado medio de percepción de redes sociales	68.6	87.2
Población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales	21.4	12.8

¹ Se define como la distribución equitativa de la población en dos polos de la escala de marginación en un espacio concreto.

² Para estos cálculos se utiliza el índice de marginación de CONAPO, 2010.

³ Se reporta el porcentaje de población.

⁴ Se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 4A
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2012, parte I

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza moderada						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	38.1	37.8	456.8	467.6	1.9	1.8	34.4	34.4	411.7	425.6	1.8	1.7	3.8	3.4	45.1	42.0	3.4	3.4
Baja California	31.5	30.2	1,019.8	1,010.1	2.2	1.9	28.1	27.5	910.7	918.6	2.0	1.8	3.4	2.7	109.1	91.5	3.4	3.3
Baja California Sur	31.0	30.1	203.0	211.3	2.3	2.1	26.4	26.4	172.7	185.5	2.0	1.9	4.6	3.7	30.3	25.8	3.8	3.5
Campeche	50.5	44.7	425.3	387.9	2.8	2.4	36.7	34.2	309.2	297.2	2.4	2.1	13.8	10.4	116.1	90.7	3.8	3.4
Coahuila	27.8	27.9	775.9	799.3	1.9	2.0	24.9	24.7	694.0	706.6	1.7	1.8	2.9	3.2	81.9	92.7	3.4	3.4
Colima	34.7	34.4	230.3	237.2	2.2	2.1	32.2	30.4	213.5	209.8	2.0	1.9	2.5	4.0	16.7	27.4	3.7	3.7
Chiapas	78.5	74.7	3,866.3	3,782.3	3.2	2.9	40.2	42.5	1,980.9	2,153.1	2.4	2.2	38.3	32.2	1,885.4	1,629.2	3.9	3.8
Chihuahua	38.8	35.3	1,371.6	1,272.7	2.1	1.9	32.2	31.5	1,139.7	1,136.4	1.8	1.7	6.6	3.8	231.9	136.3	3.7	3.5
Distrito Federal	28.5	28.9	2,537.2	2,565.3	2.1	2.0	26.4	26.4	2,344.8	2,346.3	2.0	1.8	2.2	2.5	192.4	219.0	3.5	3.4
Durango	51.6	50.1	864.2	858.7	2.3	2.0	41.1	42.6	688.7	730.6	1.9	1.7	10.5	7.5	175.5	128.0	3.6	3.4
Guanajuato	48.5	44.5	2,703.7	2,525.8	2.4	2.2	40.1	37.6	2,234.2	2,134.0	2.1	2.0	8.4	6.9	469.5	391.9	3.5	3.5
Guerrero	67.6	69.7	2,330.0	2,442.9	3.4	3.0	35.7	38.0	1,232.4	1,331.4	2.8	2.4	31.8	31.7	1,097.6	1,111.5	4.1	3.8
Hidalgo	54.7	52.8	1,477.1	1,465.9	2.6	2.3	41.2	42.8	1,113.1	1,189.2	2.3	2.0	13.5	10.0	364.0	276.7	3.7	3.5
Jalisco	37.0	39.8	2,766.7	3,051.0	2.3	2.1	31.8	34.0	2,374.3	2,604.8	2.0	1.9	5.3	5.8	392.4	446.2	3.7	3.5
México	42.9	45.3	6,712.1	7,328.7	2.5	2.0	34.3	39.5	5,370.8	6,383.1	2.2	1.8	8.6	5.8	1,341.2	945.7	3.6	3.4
Michoacán	54.7	54.4	2,424.8	2,447.7	2.8	2.6	41.2	39.9	1,826.9	1,797.3	2.5	2.2	13.5	14.4	598.0	650.3	3.9	3.7
Morelos	43.2	45.5	782.2	843.5	2.4	2.3	36.3	39.1	656.7	726.3	2.1	2.1	6.9	6.3	125.4	117.2	3.7	3.6
Nayarit	41.4	47.6	461.2	553.5	2.3	2.4	33.0	35.7	368.6	414.9	2.0	1.8	8.3	11.9	92.7	138.7	3.9	4.0
Nuevo León	21.0	23.2	994.4	1,132.9	2.0	2.0	19.2	20.8	908.0	1,015.3	1.8	1.8	1.8	2.4	86.4	117.5	3.5	3.5
Oaxaca	67.0	61.9	2,596.3	2,434.6	3.2	2.9	37.7	38.6	1,462.8	1,518.0	2.6	2.4	29.2	23.3	1,133.5	916.6	4.0	3.8
Puebla	61.5	64.5	3,616.3	3,878.1	2.8	2.6	44.5	46.9	2,614.5	2,819.0	2.4	2.2	17.0	17.6	1,001.7	1,059.1	3.9	3.7
Querétaro	41.4	36.9	767.0	707.4	2.2	2.1	34.0	31.8	629.5	608.7	2.0	1.9	7.4	5.2	137.5	98.7	3.6	3.6
Quintana Roo	34.6	38.8	471.7	563.3	2.4	2.3	28.2	30.4	384.2	441.1	2.2	2.0	6.4	8.4	87.5	122.2	3.6	3.5
San Luis Potosí	52.4	50.5	1,375.3	1,354.2	2.6	2.4	37.1	37.7	972.7	1,011.2	2.2	2.0	15.3	12.8	402.6	342.9	3.8	3.7
Sinaloa	36.7	36.3	1,048.6	1,055.6	2.2	2.2	31.2	31.8	892.4	925.4	2.0	2.0	5.5	4.5	156.3	130.2	3.6	3.7
Sonora	33.1	29.1	905.2	821.3	2.4	2.2	28.0	24.2	765.1	681.5	2.1	2.0	5.1	5.0	140.1	139.8	3.8	3.6
Tabasco	57.1	49.7	1,291.6	1,149.4	2.7	2.7	43.5	35.4	984.7	818.6	2.4	2.4	13.6	14.3	306.9	330.8	3.7	3.6
Tamaulipas	39.0	38.4	1,301.7	1,315.6	2.1	2.0	33.5	33.7	1,118.3	1,155.5	1.9	1.8	5.5	4.7	183.4	160.2	3.6	3.6
Tlaxcala	60.3	57.9	719.0	711.9	2.2	2.2	50.4	48.8	600.8	599.6	2.0	1.9	9.9	9.1	118.2	112.2	3.5	3.5
Veracruz	57.6	52.6	4,448.0	4,141.8	2.9	2.7	38.8	38.4	2,999.0	3,019.8	2.4	2.3	18.8	14.3	1,449.0	1,122.0	3.9	3.7
Yucatán	48.3	48.9	958.5	996.9	2.7	2.7	36.6	39.0	726.1	796.3	2.3	2.4	11.7	9.8	232.5	200.6	3.8	3.7
Zacatecas	60.2	54.2	911.5	835.5	2.2	1.9	49.4	46.7	747.4	720.2	1.9	1.7	10.8	7.5	164.1	115.3	3.5	3.4
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>46.1</i>	<i>45.5</i>	<i>52,813.0</i>	<i>53,349.9</i>	<i>2.6</i>	<i>2.4</i>	<i>34.8</i>	<i>35.7</i>	<i>39,848.3</i>	<i>41,821.0</i>	<i>2.2</i>	<i>2.0</i>	<i>11.3</i>	<i>9.8</i>	<i>12,964.7</i>	<i>11,529.0</i>	<i>3.8</i>	<i>3.7</i>

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 4B

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2010-2012, parte II

Entidad federativa	Vulnerable por carencias sociales						Vulnerable por ingresos				No pobre y no vulnerable			
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Miles de personas		Porcentaje		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	26.2	24.5	314.0	303.1	1.7	1.5	8.1	10.1	96.9	125.4	27.6	27.6	330.3	342.2
Baja California	37.9	37.6	1,225.8	1,258.4	1.8	1.7	6.3	8.6	205.4	288.0	24.2	23.5	784.3	787.3
Baja California Sur	32.5	30.0	213.1	210.3	1.8	1.7	4.5	7.9	29.7	55.5	31.9	32.0	209.0	224.7
Campeche	24.9	28.6	209.9	248.4	2.1	1.9	4.3	5.6	36.4	48.4	20.3	21.2	170.6	183.8
Coahuila	25.6	24.4	713.9	699.3	1.7	1.6	12.9	12.7	358.8	364.8	33.7	34.9	941.3	998.7
Colima	33.8	31.7	224.0	218.8	1.7	1.7	4.9	6.3	32.4	43.2	26.7	27.6	177.0	190.1
Chiapas	13.0	17.2	641.4	869.7	2.2	2.0	2.4	1.7	116.7	87.6	6.1	6.4	301.9	324.5
Chihuahua	22.8	27.4	806.5	989.1	1.5	1.5	13.0	10.7	457.9	386.9	25.4	26.6	898.5	961.3
Distrito Federal	34.4	32.4	3,055.8	2,872.1	1.8	1.6	5.4	6.6	481.5	585.1	31.7	32.1	2,814.1	2,852.2
Durango	21.1	21.8	352.7	373.5	1.8	1.7	8.8	11.1	146.7	190.9	18.6	17.0	312.0	292.3
Guanajuato	28.9	32.6	1,611.2	1,851.3	1.8	1.8	5.7	4.9	315.7	276.6	16.9	18.1	942.7	1,026.5
Guerrero	23.0	21.7	791.7	760.4	2.5	2.3	2.0	2.3	68.2	78.9	7.5	6.4	258.4	222.9
Hidalgo	27.5	30.7	741.9	852.4	2.1	1.8	4.2	3.0	112.7	83.5	13.7	13.5	370.1	375.9
Jalisco	33.7	28.3	2,516.0	2,173.1	1.9	1.8	6.2	8.1	466.0	619.6	23.0	23.8	1,718.8	1,824.2
México	32.2	29.5	5,031.2	4,766.1	1.9	1.8	5.6	7.8	878.8	1,263.1	19.3	17.4	3,026.9	2,808.1
Michoacán	28.6	30.7	1,269.2	1,381.0	2.2	2.2	4.3	3.5	192.5	157.7	12.3	11.5	544.1	515.8
Morelos	33.6	32.0	608.4	594.7	2.1	2.0	5.8	4.6	105.6	85.4	17.3	17.9	312.7	332.2
Nayarit	33.4	28.2	372.9	327.9	1.8	1.7	4.3	5.6	48.1	64.6	20.9	18.6	233.0	216.2
Nuevo León	31.6	29.1	1,496.5	1,418.1	1.7	1.6	8.2	8.4	388.3	410.4	39.1	39.2	1,852.2	1,911.9
Oaxaca	22.2	26.1	859.6	1,024.5	2.3	2.1	1.3	1.7	50.2	65.1	9.5	10.3	369.7	406.6
Puebla	21.6	22.0	1,271.2	1,320.9	2.2	2.2	5.6	4.2	327.4	253.9	11.3	9.4	666.8	562.5
Querétaro	31.7	32.6	587.9	625.4	1.8	1.8	5.0	6.4	93.0	123.0	21.8	24.0	404.3	460.4
Quintana Roo	36.1	30.4	491.5	441.7	2.0	1.9	4.7	6.2	64.6	89.9	24.6	24.6	334.5	357.2
San Luis Potosí	20.9	24.7	549.5	660.7	1.9	1.8	7.2	6.6	189.1	175.8	19.5	18.3	510.6	489.1
Sinaloa	33.3	33.5	953.3	976.4	1.8	1.8	7.7	6.4	219.8	185.6	22.3	23.8	638.0	693.5
Sonora	31.6	36.6	863.0	1,031.1	1.8	1.7	6.8	4.7	186.9	133.0	28.4	29.6	775.5	835.0
Tabasco	27.2	34.0	615.9	785.4	2.1	2.1	4.1	3.0	93.5	69.5	11.5	13.4	261.2	308.9
Tamaulipas	26.9	26.8	899.0	918.7	1.6	1.7	9.4	8.8	312.8	303.0	24.8	26.0	828.3	892.4
Tlaxcala	19.3	23.9	230.6	294.2	1.8	1.8	7.4	6.0	87.9	74.2	13.0	12.2	154.6	149.6
Veracruz	23.6	30.6	1,825.9	2,403.8	2.2	2.1	4.5	4.0	349.7	313.5	14.3	12.8	1,101.3	1,008.3
Yucatán	26.0	27.0	515.9	551.4	2.0	2.1	6.4	6.3	127.7	127.6	19.2	17.9	381.5	364.6
Zacatecas	18.4	20.4	277.7	314.7	1.8	1.6	6.9	6.4	103.9	98.8	14.5	19.0	219.8	292.1
Estados Unidos Mexicanos	28.1	28.6	32,137.1	33,516.7	1.9	1.8	5.9	6.2	6,745.0	7,228.6	19.9	19.8	22,844.2	23,210.9

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 5
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Indicadores de carencia social, según entidad federativa (porcentaje), 2010-2012

Entidad federativa	Población (miles de personas)		Porcentaje															
	2010	2012	Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios en la vivienda		Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	
			2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	1,198.1	1,238.3	17.2	15.3	19.7	14.8	49.3	47.6	6.9	4.9	4.8	3.5	20.2	21.5	14.8	14.9	46.2	47.9
Baja California	3,235.4	3,343.8	16.9	14.6	31.4	22.3	54.7	55.7	9.9	8.1	6.6	4.4	16.4	15.2	9.8	10.9	37.9	38.8
Baja California Sur	654.8	701.8	16.9	15.7	20.2	15.1	45.9	43.5	12.3	10.9	9.2	6.8	26.0	21.9	11.2	13.1	35.5	38.0
Campeche	842.1	868.5	24.1	19.2	19.2	12.2	60.0	61.0	22.1	17.7	36.5	33.0	31.2	18.7	21.6	20.6	54.8	50.2
Coahuila	2,790.0	2,862.1	12.2	12.5	17.6	14.4	34.3	34.3	4.4	5.4	6.0	5.5	20.8	21.2	11.5	11.6	40.7	40.7
Colima	663.7	689.2	18.8	18.8	16.4	14.6	55.8	50.8	12.1	10.0	9.8	7.9	19.9	22.3	8.6	11.4	39.6	40.7
Chiapas	4,926.3	5,064.2	35.0	33.5	35.4	24.9	82.4	83.3	33.3	29.1	60.7	56.8	30.3	24.7	50.9	46.7	80.9	76.4
Chihuahua	3,534.4	3,610.1	17.5	16.1	18.5	13.6	48.4	48.4	6.4	5.3	7.0	5.2	17.7	18.4	16.6	15.9	51.8	46.0
Distrito Federal	8,888.5	8,874.8	9.5	9.2	32.5	23.4	52.4	52.5	7.6	6.4	3.9	3.0	15.5	13.0	6.0	6.9	34.0	35.5
Durango	1,675.6	1,715.4	19.0	16.1	27.5	17.8	58.7	57.9	11.3	9.4	18.5	13.0	20.3	21.4	23.4	25.0	60.3	61.2
Guanajuato	5,573.3	5,680.3	23.6	23.9	25.3	19.0	65.7	62.1	9.6	9.8	18.0	15.3	23.7	28.5	16.5	16.9	54.2	49.3
Guerrero	3,448.2	3,505.1	28.4	26.8	38.9	25.4	78.5	78.5	40.7	33.4	56.6	59.0	42.7	39.4	38.8	45.1	69.5	71.9
Hidalgo	2,701.8	2,777.8	23.4	20.6	29.8	18.7	71.8	71.3	13.6	12.8	31.7	28.3	29.0	25.0	23.8	23.8	58.8	55.8
Jalisco	7,467.4	7,667.9	20.6	18.4	31.9	23.7	55.4	53.5	6.7	9.1	12.8	9.2	22.0	20.6	14.7	16.3	43.3	47.9
México	15,648.9	16,166.0	18.5	15.4	30.7	25.3	59.0	64.8	12.9	10.2	15.9	11.5	31.6	17.7	14.5	15.9	48.5	53.1
Michoacán	4,430.7	4,502.2	30.6	26.1	38.2	28.6	72.2	71.6	22.4	21.1	27.2	30.4	28.8	32.2	21.6	24.2	59.1	57.9
Morelos	1,808.8	1,855.8	19.3	19.2	29.9	22.3	64.6	64.4	15.7	14.8	20.6	18.6	22.0	30.7	13.9	15.0	49.1	50.1
Nayarit	1,115.3	1,162.3	20.2	19.3	22.8	18.3	61.7	62.6	12.8	11.9	16.4	19.6	23.6	28.8	17.8	23.4	45.7	53.2
Nuevo León	4,731.4	4,873.3	13.1	12.7	18.6	15.5	37.2	37.0	6.8	7.0	3.2	3.3	15.7	17.6	6.0	8.8	29.2	31.7
Oaxaca	3,875.7	3,930.7	30.0	27.7	38.5	20.9	79.4	75.7	33.9	24.6	58.0	55.5	26.4	31.7	36.2	34.4	68.3	63.6
Puebla	5,881.7	6,015.3	25.3	24.1	40.4	29.6	72.3	77.1	19.6	19.4	37.3	34.8	27.6	30.1	27.7	32.9	67.1	68.7
Querétaro	1,852.2	1,916.3	19.5	17.5	22.1	15.5	60.6	56.7	9.9	10.9	17.6	14.9	21.3	19.8	16.0	14.7	46.4	43.3
Quintana Roo	1,362.3	1,452.0	18.3	17.6	24.3	21.2	53.8	54.9	21.7	19.7	15.2	14.5	21.8	18.6	12.1	16.6	39.4	45.0
San Luis Potosí	2,624.6	2,679.8	22.2	21.2	19.0	14.0	57.3	61.6	16.3	13.5	32.3	32.5	30.1	24.7	26.0	23.3	59.6	57.1
Sinaloa	2,859.8	2,911.1	19.3	18.4	21.4	16.6	53.6	52.7	8.5	10.1	15.7	16.1	24.5	25.9	14.2	13.4	44.4	42.6
Sonora	2,730.6	2,820.4	14.0	13.6	22.7	17.1	46.2	46.8	11.7	10.2	15.3	12.6	25.8	26.0	10.9	10.2	40.0	33.8
Tabasco	2,262.1	2,313.1	19.8	19.1	23.9	18.2	73.3	71.2	21.7	19.4	38.9	44.7	33.3	33.4	22.4	23.6	61.2	52.7
Tamaulipas	3,341.9	3,429.7	14.4	15.5	20.9	15.8	51.1	50.6	9.6	10.5	16.5	10.6	13.6	19.2	14.5	14.9	48.3	47.2
Tlaxcala	1,192.1	1,229.9	15.6	15.8	33.4	24.2	70.8	70.8	11.7	13.0	13.7	16.0	24.1	28.4	26.8	24.4	67.7	63.9
Veracruz	7,725.0	7,867.4	25.8	25.8	34.9	25.7	69.2	68.5	24.0	19.7	39.3	39.2	26.1	28.2	27.8	24.0	62.1	56.6
Yucatán	1,983.7	2,040.4	24.7	23.4	20.7	15.7	56.9	58.8	19.5	20.6	37.4	42.7	21.4	25.1	17.9	16.6	54.8	55.1
Zacatecas	1,512.9	1,541.2	22.9	21.1	25.6	16.7	66.6	62.9	5.9	5.1	17.8	10.9	24.9	22.3	29.7	30.3	67.1	60.6
Estados Unidos Mexicanos	114,539.3	117,306.2	20.7	19.2	29.2	21.5	60.7	61.2	15.2	13.6	22.9	21.2	24.8	23.3	19.4	20.0	52.0	51.6

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 6
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Indicadores de carencia social, según entidad federativa (número de personas), 2010-2012

Entidad federativa	Población (miles de personas)		Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud		Carencia por acceso a la seguridad social		Carencia por calidad y espacios en la vivienda		Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
	Miles de personas																	
Aguascalientes	1,198.1	1,238.3	206.6	189.7	236.0	182.7	590.2	589.8	82.4	61.1	57.0	43.0	242.2	266.3	177.9	184.0	553.7	593.0
Baja California	3,235.4	3,343.8	547.2	488.6	1,014.5	746.3	1,768.3	1,862.7	320.7	270.0	214.4	147.0	529.4	509.9	316.7	365.1	1,225.2	1,298.1
Baja California Sur	654.8	701.8	110.9	110.1	132.1	106.2	300.8	305.4	80.3	76.6	60.0	47.5	170.5	153.6	73.5	91.6	232.7	266.9
Campeche	842.1	868.5	203.0	167.1	161.8	105.9	505.0	530.1	186.4	153.4	307.7	286.7	262.6	162.7	182.0	178.6	461.7	436.3
Coahuila	2,790.0	2,862.1	339.4	358.1	490.2	412.3	957.1	982.5	122.5	154.5	167.5	158.8	579.5	606.0	319.6	333.4	1,134.7	1,164.1
Colima	663.7	689.2	124.5	129.9	108.9	100.5	370.1	349.9	80.0	69.2	65.0	54.3	131.8	153.6	56.8	78.6	262.7	280.4
Chiapas	4,926.3	5,064.2	1,724.9	1,695.5	1,743.3	1,263.1	4,057.8	4,217.8	1,638.0	1,476.1	2,990.0	2,878.6	1,493.3	1,252.4	2,507.1	2,365.2	3,983.0	3,869.9
Chihuahua	3,534.4	3,610.1	617.8	580.0	654.7	489.7	1,710.9	1,747.9	227.5	190.5	247.9	188.7	624.9	663.9	585.2	575.6	1,829.4	1,659.6
Distrito Federal	8,888.5	8,874.8	847.4	813.9	2,885.4	2,072.8	4,656.6	4,660.2	672.3	570.3	348.8	270.3	1,381.3	1,157.5	532.2	610.0	3,018.6	3,150.4
Durango	1,675.6	1,715.4	318.4	276.9	460.3	305.6	983.0	993.7	190.1	160.8	310.3	223.7	339.5	367.4	391.4	428.5	1,010.9	1,049.5
Guanajuato	5,573.3	5,680.3	1,315.1	1,359.3	1,408.6	1,081.8	3,663.3	3,527.0	532.7	554.0	1,001.3	871.4	1,323.3	1,617.1	917.4	958.2	3,019.5	2,802.5
Guerrero	3,448.2	3,505.1	978.6	938.1	1,342.1	889.7	2,706.5	2,752.7	1,403.6	1,169.3	1,951.2	2,068.1	1,471.5	1,382.3	1,336.5	1,581.8	2,398.2	2,521.8
Hidalgo	2,701.8	2,777.8	632.0	572.6	804.6	518.3	1,940.8	1,981.4	367.1	354.9	856.1	784.8	783.6	693.9	641.8	659.9	1,589.8	1,549.4
Jalisco	7,467.4	7,667.9	1,540.6	1,409.9	2,380.5	1,819.4	4,134.5	4,102.8	500.0	694.8	959.5	704.0	1,643.6	1,579.8	1,098.2	1,249.1	3,232.6	3,670.6
México	15,648.9	16,166.0	2,896.9	2,492.7	4,807.4	4,097.7	9,235.5	10,468.5	2,021.5	1,649.3	2,489.5	1,863.9	4,938.9	2,858.0	2,261.3	2,578.0	7,590.8	8,591.8
Michoacán	4,430.7	4,502.2	1,355.3	1,175.6	1,694.7	1,286.0	3,200.9	3,225.6	992.1	948.5	1,205.4	1,369.4	1,277.9	1,450.5	957.0	1,091.6	2,617.4	2,605.3
Morelos	1,808.8	1,855.8	348.5	356.0	541.4	413.8	1,168.3	1,194.8	284.7	274.5	371.8	345.5	397.3	570.0	251.6	278.8	887.8	928.9
Nayarit	1,115.3	1,162.3	225.7	224.7	254.7	213.0	688.5	727.1	142.6	137.8	183.4	228.2	263.6	334.6	198.2	271.9	509.4	618.2
Nuevo León	4,731.4	4,873.3	620.4	618.1	880.3	755.2	1,759.4	1,802.7	322.7	340.4	149.3	162.7	740.9	860.0	285.5	429.1	1,382.7	1,543.3
Oaxaca	3,875.7	3,930.7	1,162.3	1,087.9	1,492.5	823.4	3,077.7	2,975.0	1,312.0	965.2	2,249.2	2,182.8	1,022.8	1,244.6	1,403.1	1,351.7	2,646.4	2,499.7
Puebla	5,881.7	6,015.3	1,485.6	1,449.1	2,378.5	1,783.5	4,250.5	4,637.6	1,153.0	1,166.0	2,196.4	2,095.2	1,620.9	1,813.4	1,626.8	1,981.6	3,943.7	4,132.0
Querétaro	1,852.2	1,916.3	361.3	335.3	408.7	296.8	1,122.5	1,087.3	183.1	209.7	325.6	286.1	393.8	380.4	297.1	280.8	860.0	830.4
Quintana Roo	1,362.3	1,452.0	250.0	256.0	331.3	308.5	732.5	796.9	295.4	285.3	207.5	211.1	297.1	270.4	164.2	240.5	536.3	653.2
San Luis Potosí	2,624.6	2,679.8	583.0	568.7	499.5	376.0	1,503.9	1,650.2	428.4	361.2	847.7	870.7	789.7	661.9	681.9	623.3	1,564.4	1,530.0
Sinaloa	2,859.8	2,911.1	553.2	536.0	610.6	482.3	1,533.1	1,534.2	242.0	293.9	448.3	467.4	701.2	753.0	405.4	389.7	1,268.5	1,241.2
Sonora	2,730.6	2,820.4	381.7	382.3	620.0	481.9	1,260.8	1,319.8	318.6	286.5	416.5	356.6	704.3	733.9	296.6	286.4	1,092.1	954.3
Tabasco	2,262.1	2,313.1	448.6	442.1	540.8	420.5	1,657.0	1,646.1	490.7	449.0	879.7	1,033.8	753.7	773.4	506.3	546.5	1,385.1	1,218.9
Tamaulipas	3,341.9	3,429.7	479.7	531.1	700.1	540.5	1,708.0	1,735.5	319.5	361.1	549.8	364.6	455.0	657.3	484.0	510.1	1,614.5	1,618.7
Tlaxcala	1,192.1	1,229.9	185.6	194.4	398.3	297.4	844.5	870.5	139.7	159.4	162.9	197.0	287.9	349.4	320.0	299.9	806.9	786.1
Veracruz	7,725.0	7,867.4	1,992.7	2,027.0	2,698.8	2,018.9	5,348.1	5,386.9	1,857.0	1,552.8	3,032.6	3,080.2	2,017.0	2,218.9	2,145.5	1,890.3	4,797.7	4,455.3
Yucatán	1,983.7	2,040.4	489.0	477.1	410.7	320.7	1,127.9	1,199.2	386.5	420.8	741.7	871.2	424.3	512.3	354.9	339.1	1,086.3	1,124.4
Zacatecas	1,512.9	1,541.2	345.8	324.8	386.6	258.1	1,007.0	970.1	88.7	79.0	269.6	168.1	376.6	343.8	448.9	466.3	1,015.4	934.4
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>114,539.3</i>	<i>117,306.2</i>	<i>23,671.5</i>	<i>22,568.4</i>	<i>33,477.8</i>	<i>25,268.4</i>	<i>69,571.1</i>	<i>71,832.2</i>	<i>17,381.7</i>	<i>15,896.0</i>	<i>26,263.3</i>	<i>24,881.4</i>	<i>28,439.8</i>	<i>27,352.2</i>	<i>22,224.7</i>	<i>23,514.9</i>	<i>59,558.0</i>	<i>60,578.5</i>

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 7

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje y número de personas en los componentes de los indicadores de carencia social, 2010-2012

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas	
	2010	2012	2010	2012
Rezago educativo				
Población de 3 a 15 años	10.2	8.8	3.0	2.5
Población de 16 años o más nacida hasta 1981	28.7	27.6	15.2	14.5
Población de 16 años o más nacida a partir de 1982	21.1	18.5	5.4	5.5
Carencia por acceso a los servicios de salud¹				
Población afiliada al Seguro Popular	30.5	40.7	34.9	47.8
Población afiliada al IMSS	28.4	27.0	32.5	31.7
Población afiliada al ISSSTE o ISSSTE estatal	6.8	6.0	7.8	7.0
Población afiliada a PEMEX, Defensa o Marina	0.9	0.8	1.0	0.9
Población afiliada a otros servicios médicos provenientes de su trabajo	2.2	1.5	2.6	1.8
Población afiliada por seguro privado de gastos médicos	0.8	0.9	0.9	1.0
Población afiliada a otras instituciones	1.1	1.5	1.3	1.8
Carencia por acceso a la seguridad social				
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	62.2	63.1	28.3	31.2
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	52.6	51.2	15.9	15.5
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	28.8	26.5	2.2	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda				
Población en viviendas con pisos de tierra	4.8	3.6	5.5	4.2
Población en viviendas con techos de material endeble	2.5	2.0	2.9	2.3
Población en viviendas con muros de material endeble	1.9	1.6	2.2	1.9
Población en viviendas con hacinamiento	10.5	9.7	12.1	11.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda				
Población en viviendas sin acceso al agua	9.2	8.8	10.6	10.3
Población en viviendas sin drenaje	10.7	9.1	12.3	10.7
Población en viviendas sin electricidad	0.9	0.7	1.0	0.8
Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	13.7	12.9	15.7	15.2
Carencia por acceso a la alimentación²				
Seguridad alimentaria	55.7	56.1	63.8	65.8
Inseguridad alimentaria leve	19.5	20.6	22.3	24.2
Inseguridad alimentaria moderada	14.0	13.7	16.1	16.0
Inseguridad alimentaria severa	10.8	9.7	12.4	11.3

¹ Se presenta la composición de la población sin carencia, según institución de afiliación o inscripción.

² Se presentan los cuatro niveles de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA).

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 8
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Medidas de profundidad e intensidad de la pobreza, según entidad federativa, 2010-2012

Entidad federativa	Alkire y Foster ¹				Desagregación por indicadores de carencia social ²														Total			
	Profundidad ³		Intensidad ⁴		Profundidad ⁵		Intensidad ⁶		Rezago educativo		Acceso a los servicios de salud		Acceso a la seguridad social		Calidad y espacios en la vivienda		Acceso a los servicios básicos en la vivienda				Acceso a la alimentación	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	1.9	1.8	0.12	0.12	0.66	0.65	0.25	0.25	15.4	14.2	13.2	12.1	40.4	42.5	7.4	5.7	4.6	3.2	19.0	22.4	100.0	100.0
Baja California	2.2	1.9	0.11	0.10	0.68	0.66	0.21	0.20	13.7	13.3	18.4	14.4	35.9	42.5	10.4	9.2	5.4	4.5	16.1	16.2	100.0	100.0
Baja California Sur	2.3	2.1	0.12	0.11	0.69	0.68	0.21	0.20	11.4	13.7	13.3	12.0	33.3	36.9	10.9	9.9	7.5	6.6	23.6	20.8	100.0	100.0
Campeche	2.8	2.4	0.23	0.18	0.73	0.70	0.37	0.31	11.5	11.7	8.5	6.2	29.6	36.3	12.7	11.7	20.5	22.1	17.2	12.1	100.0	100.0
Coahuila	1.9	2.0	0.09	0.09	0.66	0.66	0.18	0.19	13.1	12.4	17.0	15.4	33.8	35.8	4.8	7.2	6.9	5.8	24.3	23.6	100.0	100.0
Colima	2.2	2.1	0.12	0.12	0.68	0.67	0.24	0.23	13.7	14.9	9.9	9.7	39.0	37.8	10.8	9.6	9.2	7.6	17.4	20.5	100.0	100.0
Chiapas	3.2	2.9	0.41	0.36	0.76	0.74	0.60	0.55	12.5	13.2	12.5	9.3	29.1	31.9	12.7	12.3	22.1	23.0	11.1	10.3	100.0	100.0
Chihuahua	2.1	1.9	0.14	0.11	0.67	0.66	0.26	0.23	15.0	14.9	15.0	11.1	37.5	41.8	7.2	6.0	6.8	4.7	18.4	21.5	100.0	100.0
Distrito Federal	2.1	2.0	0.10	0.09	0.67	0.66	0.19	0.19	8.5	8.5	23.2	16.8	39.9	44.1	8.6	8.9	4.2	4.1	15.7	17.4	100.0	100.0
Durango	2.3	2.0	0.19	0.17	0.69	0.67	0.35	0.33	11.4	11.7	16.7	12.3	37.3	41.8	8.6	7.3	12.2	9.8	13.9	17.1	100.0	100.0
Guanajuato	2.4	2.2	0.19	0.16	0.70	0.68	0.34	0.30	13.6	14.9	13.1	9.6	37.6	37.9	7.3	7.0	11.9	11.2	16.4	19.4	100.0	100.0
Guerrero	3.4	3.0	0.38	0.35	0.78	0.75	0.53	0.53	9.7	10.3	12.7	9.1	26.6	29.5	15.0	13.2	20.2	22.5	15.8	15.3	100.0	100.0
Hidalgo	2.6	2.3	0.24	0.20	0.72	0.69	0.39	0.36	11.8	11.9	13.4	9.5	34.7	38.4	7.8	7.7	16.7	17.8	15.6	14.7	100.0	100.0
Jalisco	2.3	2.1	0.14	0.14	0.69	0.68	0.26	0.27	13.2	13.2	17.4	15.1	34.9	37.4	5.4	8.4	10.7	7.9	18.3	18.1	100.0	100.0
México	2.5	2.0	0.18	0.15	0.71	0.67	0.30	0.30	9.9	11.0	17.4	14.8	35.0	42.2	9.7	8.9	10.5	8.8	17.5	14.2	100.0	100.0
Michoacán	2.8	2.6	0.26	0.24	0.74	0.72	0.40	0.39	13.4	11.8	16.0	11.7	31.5	32.8	11.4	11.2	13.6	15.2	14.2	17.2	100.0	100.0
Morelos	2.4	2.3	0.17	0.17	0.70	0.69	0.30	0.31	11.5	11.1	14.9	11.6	36.2	37.2	10.5	9.6	12.8	11.4	14.1	19.1	100.0	100.0
Nayarit	2.3	2.4	0.16	0.19	0.69	0.70	0.29	0.33	11.7	11.1	12.4	10.0	37.5	36.6	9.6	9.0	12.4	14.1	16.5	19.1	100.0	100.0
Nuevo León	2.0	2.0	0.07	0.08	0.66	0.66	0.14	0.15	12.8	13.0	16.8	13.9	36.9	37.0	8.0	10.5	5.5	4.2	20.1	21.4	100.0	100.0
Oaxaca	3.2	2.9	0.36	0.30	0.77	0.74	0.51	0.46	11.6	12.0	13.4	7.7	28.7	30.8	13.5	11.2	22.2	23.8	10.6	14.4	100.0	100.0
Puebla	2.8	2.6	0.29	0.28	0.74	0.72	0.45	0.46	11.4	11.5	16.9	12.4	31.3	34.7	9.9	9.9	17.3	16.8	13.1	14.7	100.0	100.0
Querétaro	2.2	2.1	0.15	0.13	0.69	0.68	0.28	0.25	13.1	12.9	11.7	9.1	38.0	39.9	7.7	9.8	13.8	12.5	15.5	15.8	100.0	100.0
Quintana Roo	2.4	2.3	0.14	0.15	0.70	0.69	0.24	0.27	10.7	11.7	12.5	12.3	33.8	35.8	15.4	14.7	13.7	12.2	13.9	13.3	100.0	100.0
San Luis Potosí	2.6	2.4	0.23	0.20	0.72	0.70	0.38	0.35	12.2	12.4	9.2	6.8	30.9	35.3	10.2	9.8	18.8	20.6	18.6	15.1	100.0	100.0
Sinaloa	2.2	2.2	0.14	0.13	0.68	0.68	0.25	0.25	12.8	12.7	12.8	9.2	35.5	35.8	7.1	8.6	11.4	13.5	20.3	20.2	100.0	100.0
Sonora	2.4	2.2	0.13	0.11	0.70	0.69	0.23	0.20	8.8	9.6	14.6	10.6	31.9	32.1	11.1	11.4	13.0	11.7	20.6	24.5	100.0	100.0
Tabasco	2.7	2.7	0.25	0.23	0.72	0.73	0.41	0.36	9.0	9.4	10.3	7.8	33.6	32.7	11.8	10.6	19.8	22.5	15.6	16.9	100.0	100.0
Tamaulipas	2.1	2.0	0.14	0.13	0.68	0.67	0.26	0.26	11.5	12.2	14.3	10.1	39.1	39.6	9.2	11.8	14.0	9.6	12.0	16.8	100.0	100.0
Tlaxcala	2.2	2.2	0.22	0.21	0.69	0.68	0.41	0.39	9.3	9.5	18.9	13.4	40.4	40.6	8.1	8.3	8.7	10.0	14.5	18.2	100.0	100.0
Veracruz	2.9	2.7	0.28	0.24	0.74	0.73	0.43	0.38	11.5	12.5	14.7	11.1	30.6	32.0	11.9	10.7	18.4	19.4	12.9	14.3	100.0	100.0
Yucatán	2.7	2.7	0.22	0.22	0.72	0.72	0.35	0.35	13.1	12.2	9.5	6.7	29.5	29.7	12.8	12.5	22.2	24.4	12.9	14.5	100.0	100.0
Zacatecas	2.2	1.9	0.22	0.18	0.68	0.66	0.41	0.36	13.4	14.3	14.5	11.1	40.0	44.7	4.1	4.0	11.5	7.9	16.5	17.8	100.0	100.0
Estados Unidos Mexicanos	2.6	2.4	0.20	0.18	0.72	0.70	0.33	0.32	11.6	12.0	14.9	11.3	33.1	36.0	10.3	10.0	14.9	14.8	15.1	15.9	100.0	100.0

¹ Estas medidas son calculadas según la metodología expuesta en <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf> (última actualización, 18 de julio de 2013).

² Corresponde al porcentaje de contribución de cada indicador de carencia social a la pobreza.

³ Corresponde al número promedio de carencias sociales de la población pobre.

⁴ Corresponde al producto de la incidencia de la pobreza y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre.

⁵ Corresponde a la proporción promedio de las privaciones en el espacio del bienestar y de los derechos sociales (se pondera de manera equitativa a ambos espacios).

⁶ Corresponde al producto de la medida de profundidad de Alkire y Foster por la incidencia de la pobreza.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 9

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Ingreso corriente total per cápita,¹ según fuente de ingreso, 2010-2012 (precios agosto 2012)

Decil	Año	Ingreso corriente total per cápita									
		Ingreso corriente total per cápita	Ingreso corriente monetario						Ingreso corriente no monetario		
			Total ingreso corriente monetario	Remuneraciones por trabajo subordinado	Ingreso por trabajo independiente	Ingreso por renta de la propiedad	Otros ingresos provenientes del trabajo	Transferencias	Total ingreso corriente no monetario	Pago en especie	Transferencias en especie
I	2010	352.68	334.69	104.44	60.76	2.14	29.08	138.27	17.99	1.71	16.28
	2012	387.50	365.08	106.95	77.91	2.38	37.16	140.70	22.42	4.52	17.90
II	2010	790.45	752.79	408.30	111.59	8.07	51.07	173.76	37.67	8.37	29.30
	2012	829.08	788.91	410.20	125.73	8.66	59.34	184.98	40.17	14.56	25.61
III	2010	1,118.58	1,066.93	646.70	152.89	12.49	57.18	197.67	51.65	16.26	35.39
	2012	1,165.72	1,101.52	657.42	154.43	13.04	72.97	203.65	64.20	27.56	36.64
IV	2010	1,445.28	1,376.55	930.28	166.32	17.42	68.76	193.77	68.73	20.54	48.19
	2012	1,497.59	1,416.30	923.76	179.70	15.47	78.49	218.90	81.29	40.64	40.65
V	2010	1,799.98	1,702.78	1,165.02	206.27	28.94	79.57	222.98	97.19	34.00	63.20
	2012	1,859.94	1,743.93	1,155.09	218.97	30.03	96.08	243.76	116.01	58.51	57.50
VI	2010	2,236.40	2,104.37	1,480.51	239.14	34.66	90.61	259.45	132.03	51.24	80.80
	2012	2,282.03	2,137.53	1,478.62	270.11	32.98	100.01	255.82	144.50	86.03	58.47
VII	2010	2,731.22	2,570.30	1,855.27	294.83	47.97	101.35	270.88	160.92	70.74	90.18
	2012	2,826.82	2,636.22	1,859.67	277.32	47.38	118.65	333.21	190.60	111.41	79.19
VIII	2010	3,505.98	3,291.27	2,347.72	383.59	73.16	120.03	366.76	214.71	101.00	113.71
	2012	3,632.39	3,369.04	2,381.79	357.33	91.12	118.61	420.19	263.35	165.35	98.01
IX	2010	4,993.97	4,677.29	3,384.89	461.42	159.20	136.21	535.57	316.67	176.18	140.50
	2012	5,098.34	4,709.51	3,371.54	448.87	158.02	140.62	590.47	388.82	262.30	126.53
X	2010	12,550.90	11,616.83	7,778.60	941.58	1,190.19	224.87	1,481.59	934.07	413.73	520.35
	2012	12,326.27	11,434.45	7,501.19	1,318.06	877.14	222.84	1,515.23	891.82	492.83	398.99

¹ Se reporta el valor promedio de ingreso corriente total mensual por persona.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 11

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en la población menor de 18 años, 2010-2012

Indicadores	Población menor de 18 años						Población de 18 años o más						
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	
Pobreza													
Población en situación de pobreza	53.7	53.8	21.7	21.2	2.5	2.3	42.0	41.3	31.1	32.2	2.6	2.4	
Población en situación de pobreza moderada	39.7	41.7	16.0	16.4	2.1	1.9	32.1	32.6	23.8	25.4	2.3	2.1	
Población en situación de pobreza extrema	14.0	12.1	5.7	4.7	3.7	3.6	9.8	8.7	7.3	6.8	3.9	3.7	
Población vulnerable por carencias sociales	22.1	22.4	8.9	8.8	1.9	1.8	31.3	31.7	23.2	24.7	1.9	1.8	
Población vulnerable por ingresos	7.3	7.5	2.9	2.9	0.0	0.0	5.1	5.5	3.8	4.3	0.0	0.0	
Población no pobre y no vulnerable	16.9	16.4	6.8	6.4	0.0	0.0	21.6	21.5	16.0	16.8	0.0	0.0	
Privación social													
Población con al menos una carencia social	75.9	76.2	30.7	30.0	2.3	2.2	73.2	73.0	54.3	56.9	2.3	2.2	
Población con al menos tres carencias sociales	29.7	25.4	12.0	10.0	3.6	3.5	27.4	23.2	20.3	18.1	3.7	3.6	
Indicadores de carencia social													
Rezago educativo	9.8	8.5	4.0	3.3	3.3	3.1	26.6	24.7	19.7	19.2	3.0	2.8	
Carencia por acceso a los servicios de salud	27.6	19.7	11.1	7.8	3.0	2.9	30.1	22.5	22.3	17.5	3.0	2.8	
Carencia por acceso a la seguridad social	64.1	65.6	25.9	25.8	2.5	2.3	58.9	59.0	43.7	46.0	2.5	2.3	
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	20.1	18.5	8.1	7.3	3.4	3.2	12.5	11.1	9.2	8.6	3.7	3.5	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	27.1	24.9	11.0	9.8	3.2	3.0	20.6	19.4	15.3	15.1	3.4	3.2	
Carencia por acceso a la alimentación	29.4	28.2	11.9	11.1	2.9	2.8	22.3	20.9	16.5	16.3	3.1	2.9	
Bienestar													
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	24.7	25.4	10.0	10.0	2.8	2.5	16.5	17.3	12.2	13.5	2.9	2.6	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	61.0	61.3	24.7	24.1	2.2	2.0	47.1	46.8	34.9	36.5	2.3	2.1	

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 12

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en la población de adultos mayores, 2010-2012

Indicadores	Población de 65 años o más						Población menor de 65 años					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza												
Población en situación de pobreza	45.7	45.8	3.6	4.0	2.5	2.3	46.1	45.5	49.3	49.4	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.7	36.1	2.7	3.1	2.1	1.9	34.8	35.6	37.1	38.7	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.0	9.7	0.9	0.8	3.8	3.7	11.3	9.8	12.1	10.7	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	31.2	29.3	2.4	2.5	1.9	1.7	27.8	28.5	29.7	31.0	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.5	5.9	0.4	0.5	0.0	0.0	5.9	6.2	6.3	6.7	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	17.6	19.0	1.4	1.6	0.0	0.0	20.1	19.9	21.5	21.6	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	76.9	75.1	6.0	6.5	2.3	2.1	74.0	74.0	79.0	80.4	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.2	2.2	2.0	3.7	3.5	28.2	24.0	30.2	26.1	3.6	3.5
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	66.2	63.1	5.2	5.4	2.4	2.2	17.3	15.8	18.5	17.1	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	22.8	15.7	1.8	1.4	3.2	3.1	29.7	22.0	31.7	23.9	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	28.8	26.5	2.2	2.3	3.1	2.8	63.1	64.0	67.3	69.5	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	10.4	8.2	0.8	0.7	3.9	3.6	15.5	14.0	16.6	15.2	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	23.7	22.3	1.8	1.9	3.4	3.2	22.9	21.1	24.4	23.0	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	21.4	19.9	1.7	1.7	3.2	3.0	25.1	23.6	26.8	25.6	3.0	2.9
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.1	21.5	1.5	1.9	2.8	2.4	19.4	19.9	20.7	21.7	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	51.2	51.8	4.0	4.5	2.2	2.0	52.1	51.6	55.6	56.1	2.3	2.1

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 13
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según pertenencia étnica, 2010-2012

Indicadores	Población indígena ¹						Población NO indígena						
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	
Pobreza													
Población en situación de pobreza	74.8	72.3	8.5	8.2	3.4	3.0	42.9	42.6	44.3	45.1	2.4	2.2	
Población en situación de pobreza moderada	37.0	41.7	4.2	4.7	2.8	2.5	34.5	35.0	35.6	37.1	2.1	2.0	
Población en situación de pobreza extrema	37.8	30.6	4.3	3.5	4.0	3.8	8.4	7.6	8.7	8.1	3.7	3.6	
Población vulnerable por carencias sociales	18.9	20.3	2.1	2.3	2.4	2.4	29.1	29.5	30.0	31.2	1.9	1.8	
Población vulnerable por ingresos	1.6	2.2	0.2	0.2	0.0	0.0	6.4	6.6	6.6	7.0	0.0	0.0	
Población no pobre y no vulnerable	4.8	5.3	0.5	0.6	0.0	0.0	21.6	21.3	22.3	22.6	0.0	0.0	
Privación social													
Población con al menos una carencia social	93.6	92.6	10.7	10.5	3.2	2.9	72.0	72.1	74.3	76.3	2.2	2.1	
Población con al menos tres carencias sociales	64.6	56.1	7.4	6.4	3.9	3.7	24.2	20.5	25.0	21.7	3.6	3.5	
Indicadores de carencia social													
Rezago educativo	36.2	34.1	4.1	3.9	3.9	3.6	18.9	17.6	19.5	18.7	2.9	2.7	
Carencia por acceso a los servicios de salud	36.0	24.3	4.1	2.8	3.9	3.7	28.5	21.2	29.4	22.5	2.8	2.7	
Carencia por acceso a la seguridad social	81.5	81.0	9.3	9.2	3.4	3.0	58.5	59.1	60.3	62.6	2.4	2.2	
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	40.2	34.3	4.6	3.9	4.0	3.8	12.4	11.3	12.8	12.0	3.5	3.3	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	65.3	59.7	7.4	6.8	3.6	3.3	18.2	17.1	18.8	18.1	3.2	3.1	
Carencia por acceso a la alimentación	39.7	34.4	4.5	3.9	3.9	3.6	23.2	22.1	23.9	23.4	2.9	2.7	
Bienestar													
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	45.5	42.4	5.2	4.8	3.6	3.2	16.5	17.7	17.0	18.7	2.6	2.4	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	76.4	74.5	8.7	8.5	3.3	3.0	49.3	49.2	50.9	52.1	2.1	1.9	

¹ De acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.
http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54 (consultado el 22 de julio de 2013)

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 14
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según condición de habla de lengua indígena, 2010-2012

Indicadores	Población hablante de lengua indígena						Población NO hablante de lengua indígena					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza												
Población en situación de pobreza	79.5	76.8	5.5	5.1	3.6	3.2	43.3	43.0	44.0	45.0	2.5	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	38.8	2.4	2.6	2.9	2.6	34.4	35.1	35.0	36.7	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	44.7	38.0	3.1	2.5	4.0	3.8	8.9	7.9	9.1	8.3	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	16.6	18.6	1.1	1.2	2.6	2.5	29.3	29.6	29.8	31.0	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	0.7	1.1	0.1	0.1	0.0	0.0	6.1	6.4	6.2	6.7	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	3.1	3.5	0.2	0.2	0.0	0.0	21.2	21.0	21.6	22.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	96.1	95.4	6.6	6.3	3.4	3.1	72.6	72.6	73.8	76.0	2.3	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	72.0	64.3	4.9	4.3	4.0	3.8	25.4	21.4	25.8	22.4	3.6	3.5
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	48.6	47.4	3.3	3.1	3.9	3.6	20.0	18.6	20.3	19.4	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	36.4	23.4	2.5	1.5	4.2	4.0	28.9	21.3	29.3	22.3	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	83.5	82.3	5.7	5.4	3.6	3.3	59.0	59.6	59.9	62.4	2.5	2.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	41.9	36.6	2.9	2.4	4.2	3.9	13.0	11.7	13.2	12.2	3.5	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	74.4	69.3	5.1	4.6	3.7	3.4	19.2	17.9	19.5	18.8	3.3	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	40.5	35.3	2.8	2.3	4.2	3.8	23.7	22.5	24.0	23.5	2.9	2.8
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	52.1	49.0	3.6	3.2	3.7	3.4	16.8	17.9	17.1	18.7	2.7	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	80.3	77.9	5.5	5.2	3.5	3.2	49.5	49.4	50.3	51.7	2.2	2.0

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 15
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en la población con discapacidad^{1,2}, 2010-2012

Indicadores	Con discapacidad						Sin Discapacidad						
	Porcentaje ³		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	
Pobreza													
Población en situación de pobreza	50.2	51.2	2.9	3.5	2.7	2.5	45.9	45.1	49.9	49.8	2.6	2.4	
Población en situación de pobreza moderada	36.3	38.5	2.1	2.7	2.3	2.1	34.7	35.5	37.7	39.2	2.2	2.0	
Población en situación de pobreza extrema	13.9	12.7	0.8	0.9	3.8	3.7	11.2	9.6	12.2	10.6	3.8	3.7	
Población vulnerable por carencias sociales	33.4	31.6	1.9	2.2	2.2	1.9	27.8	28.4	30.2	31.3	1.9	1.8	
Población vulnerable por ingresos	4.4	5.2	0.3	0.4	0.0	0.0	6.0	6.2	6.5	6.9	0.0	0.0	
Población no pobre y no vulnerable	11.9	12.0	0.7	0.8	0.0	0.0	20.4	20.3	22.2	22.4	0.0	0.0	
Privación social													
Población con al menos una carencia social	83.7	82.8	4.8	5.7	2.5	2.3	73.7	73.5	80.1	81.1	2.3	2.2	
Población con al menos tres carencias sociales	38.3	30.6	2.2	2.1	3.7	3.6	27.7	23.5	30.1	26.0	3.6	3.5	
Indicadores de carencia social													
Rezago educativo	58.5	54.5	3.4	3.8	2.7	2.5	18.7	17.0	20.3	18.8	3.1	3.0	
Carencia por acceso a los servicios de salud	30.2	18.8	1.7	1.3	3.4	3.2	29.2	21.7	31.7	24.0	3.0	2.8	
Carencia por acceso a la seguridad social	49.5	45.3	2.9	3.1	3.1	2.8	61.3	62.2	66.7	68.7	2.5	2.3	
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	12.5	11.3	0.7	0.8	4.0	3.7	15.3	13.7	16.7	15.1	3.6	3.4	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	25.1	25.2	1.5	1.7	3.5	3.3	22.8	21.0	24.8	23.1	3.3	3.2	
Carencia por acceso a la alimentación	34.6	31.2	2.0	2.2	3.2	2.9	24.3	22.8	26.4	25.2	3.0	2.9	
Bienestar													
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	22.1	24.7	1.3	1.7	3.0	2.6	19.3	19.8	20.9	21.8	2.8	2.5	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	54.7	56.5	3.2	3.9	2.5	2.3	51.9	51.3	56.4	56.7	2.3	2.1	

¹ Se considera persona con discapacidad a quien manifiesta tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas.

² Se consideran las siguientes dificultades: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental.

³ Los porcentajes pueden sumar más de 100 debido a que se reporta una o varias discapacidades.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Cuadro 16
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia, 2010-2012

Indicadores	Rural						Urbano					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza												
Población en situación de pobreza	64.9	61.6	17.2	16.7	3.2	2.9	40.4	40.6	35.6	36.6	2.3	2.1
Población en situación de pobreza moderada	38.5	40.1	10.2	10.9	2.6	2.4	33.7	34.3	29.6	30.9	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	26.5	21.5	7.0	5.8	3.9	3.7	6.7	6.3	5.9	5.7	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.9	31.9	7.7	8.7	2.3	2.2	27.8	27.6	24.5	24.8	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	1.0	1.3	0.3	0.3	0.0	0.0	7.4	7.6	6.5	6.9	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	5.2	5.3	1.4	1.4	0.0	0.0	24.4	24.2	21.5	21.8	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	93.8	93.5	24.9	25.4	2.9	2.6	68.2	68.2	60.0	61.4	2.1	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	55.9	47.4	14.8	12.9	3.8	3.6	19.9	16.9	17.5	15.2	3.5	3.5
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	33.9	32.4	9.0	8.8	3.6	3.3	16.7	15.3	14.7	13.7	2.7	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.4	20.6	8.3	5.6	3.8	3.6	28.6	21.8	25.1	19.7	2.7	2.6
Carencia por acceso a la seguridad social	81.9	81.5	21.8	22.2	3.1	2.8	54.3	55.1	47.8	49.6	2.3	2.1
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	29.1	23.4	7.7	6.4	4.0	3.8	11.0	10.6	9.7	9.5	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	63.3	57.3	16.8	15.6	3.4	3.2	10.7	10.3	9.4	9.3	3.3	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	33.6	30.9	8.9	8.4	3.7	3.5	22.2	21.0	19.5	18.9	2.7	2.6
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	34.9	32.7	9.3	8.9	3.4	3.0	14.7	16.2	12.9	14.6	2.5	2.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	65.9	62.8	17.5	17.1	3.1	2.8	47.8	48.3	42.0	43.5	2.0	1.8

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

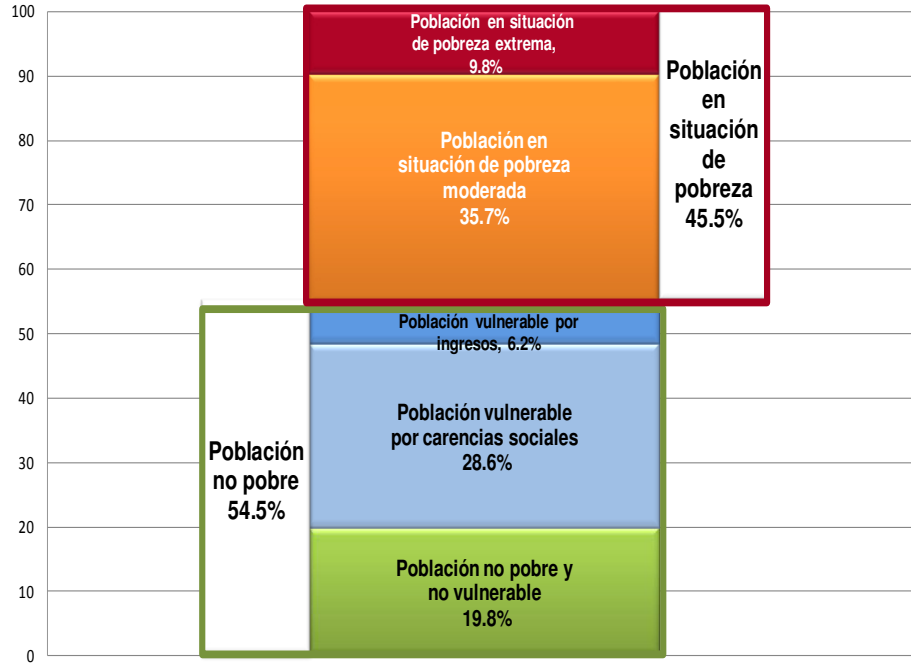
Cuadro 17

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Coefficiente de Gini según entidad federativa, 2010-2012

Entidad federativa	Valor	
	2010	2012
Aguascalientes	0.507	0.479
Baja California	0.506	0.465
Baja California Sur	0.485	0.493
Campeche	0.514	0.533
Coahuila	0.476	0.464
Colima	0.420	0.445
Chiapas	0.541	0.535
Chihuahua	0.473	0.500
Distrito Federal	0.517	0.457
Durango	0.470	0.499
Guanajuato	0.433	0.463
Guerrero	0.516	0.533
Hidalgo	0.465	0.480
Jalisco	0.461	0.473
México	0.468	0.470
Michoacán	0.489	0.472
Morelos	0.420	0.433
Nayarit	0.488	0.498
Nuevo León	0.498	0.485
Oaxaca	0.509	0.511
Puebla	0.481	0.485
Querétaro	0.487	0.503
Quintana Roo	0.477	0.477
San Luis Potosí	0.507	0.492
Sinaloa	0.466	0.466
Sonora	0.479	0.477
Tabasco	0.478	0.516
Tamaulipas	0.449	0.466
Tlaxcala	0.425	0.420
Veracruz	0.533	0.493
Yucatán	0.462	0.461
Zacatecas	0.521	0.526
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>0.509</i>	<i>0.498</i>

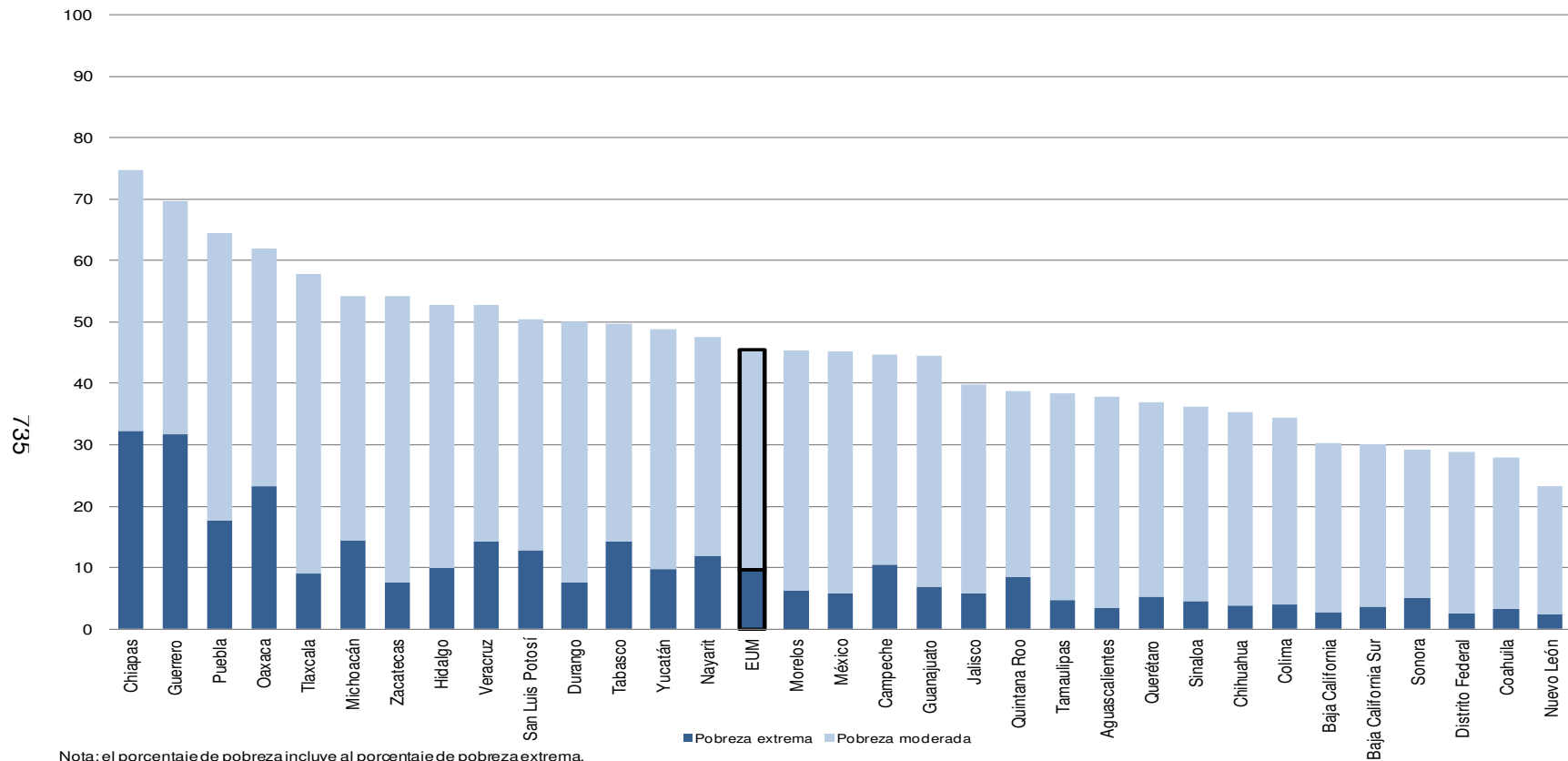
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Gráfica 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Distribución de la población según situación de pobreza



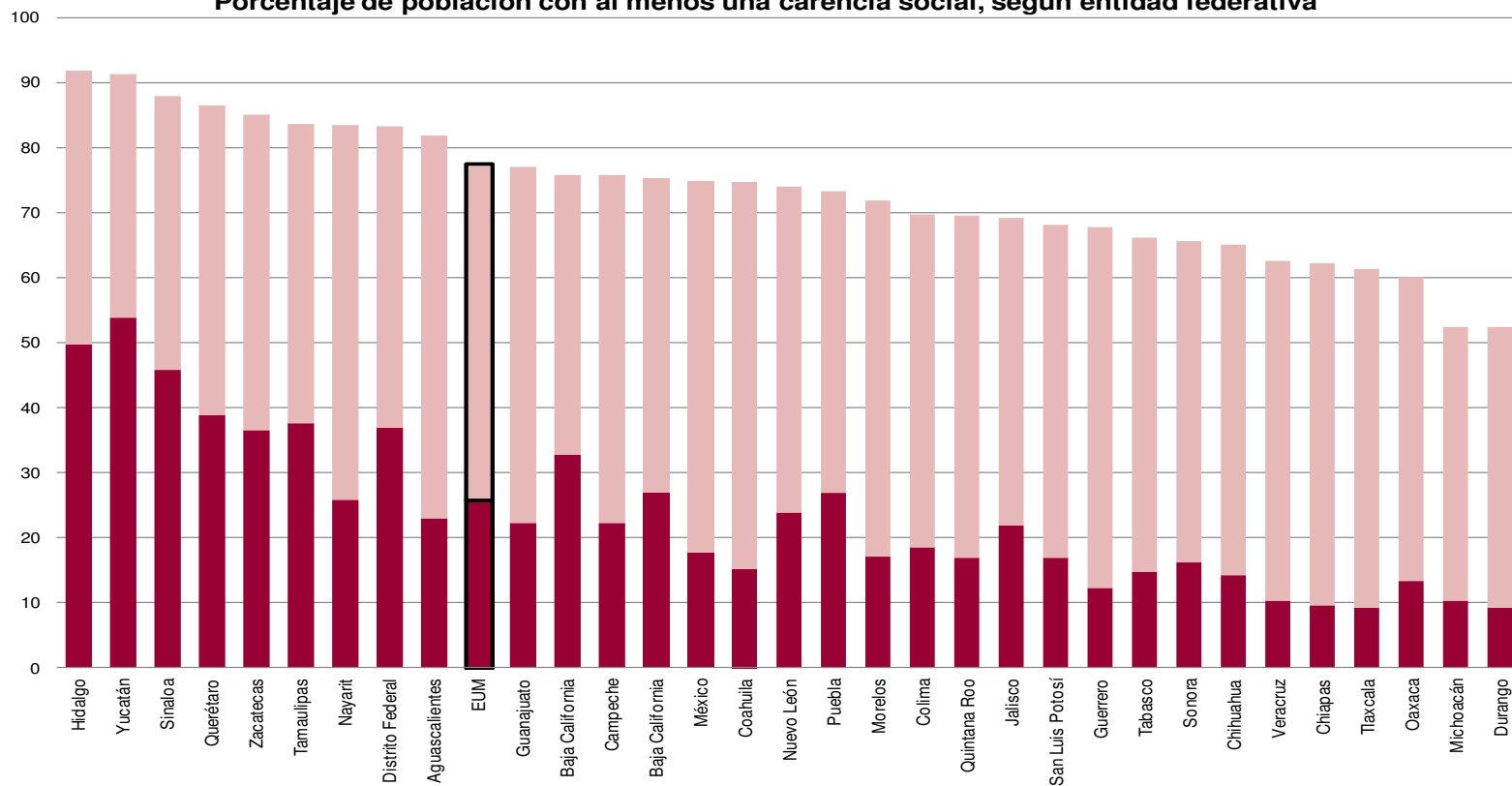
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Gráfica 2
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Porcentaje de pobreza moderada y extrema, según entidad federativa



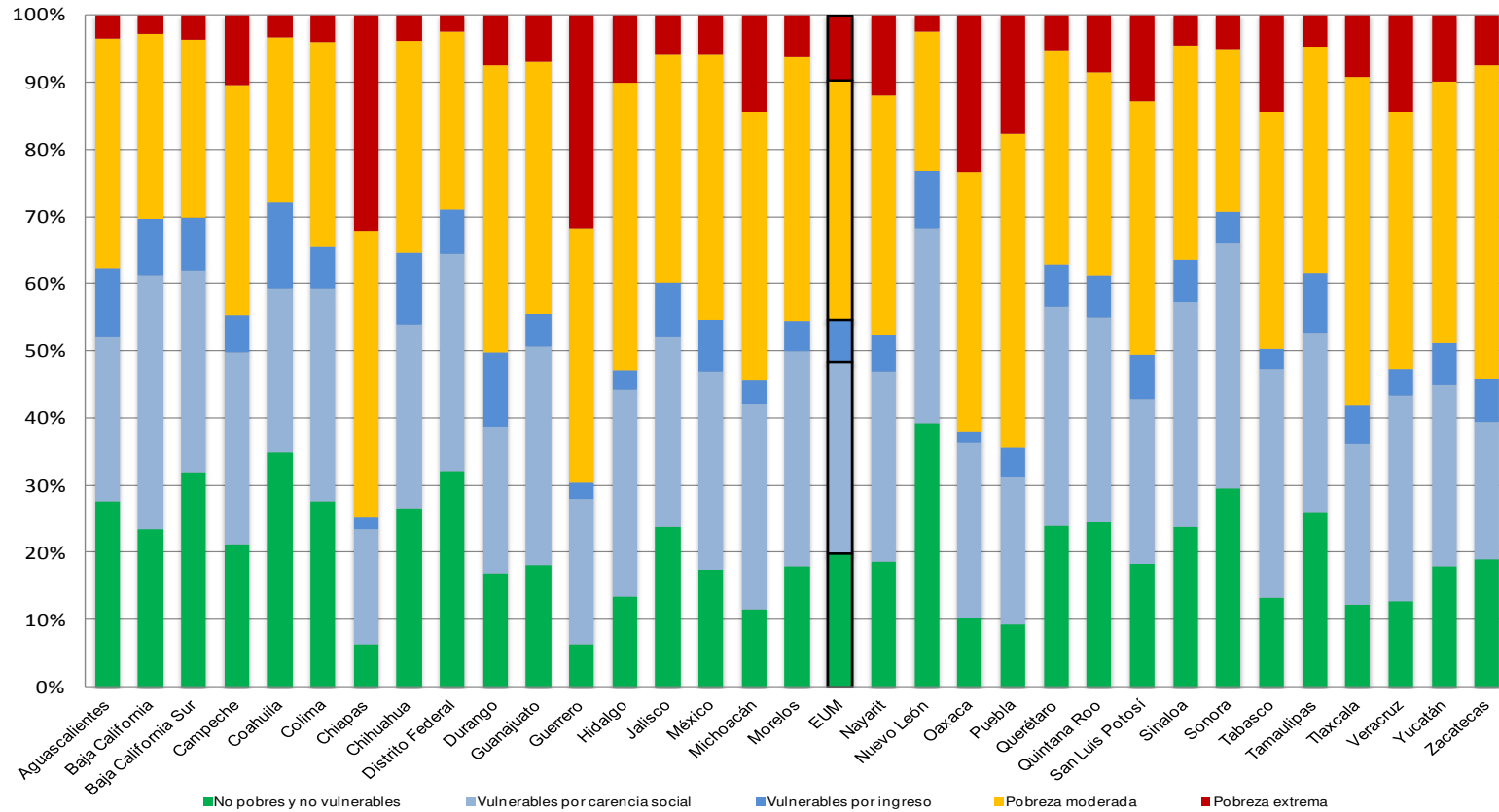
Nota: el porcentaje de pobreza incluye al porcentaje de pobreza extrema.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Gráfica 3
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Porcentaje de población con al menos una carencia social, según entidad federativa



Nota: el porcentaje de la población con al menos una carencia social incluye al porcentaje de la población con al menos tres carencias sociales. ■ Con al menos tres carencias ■ Con al menos una carencia
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

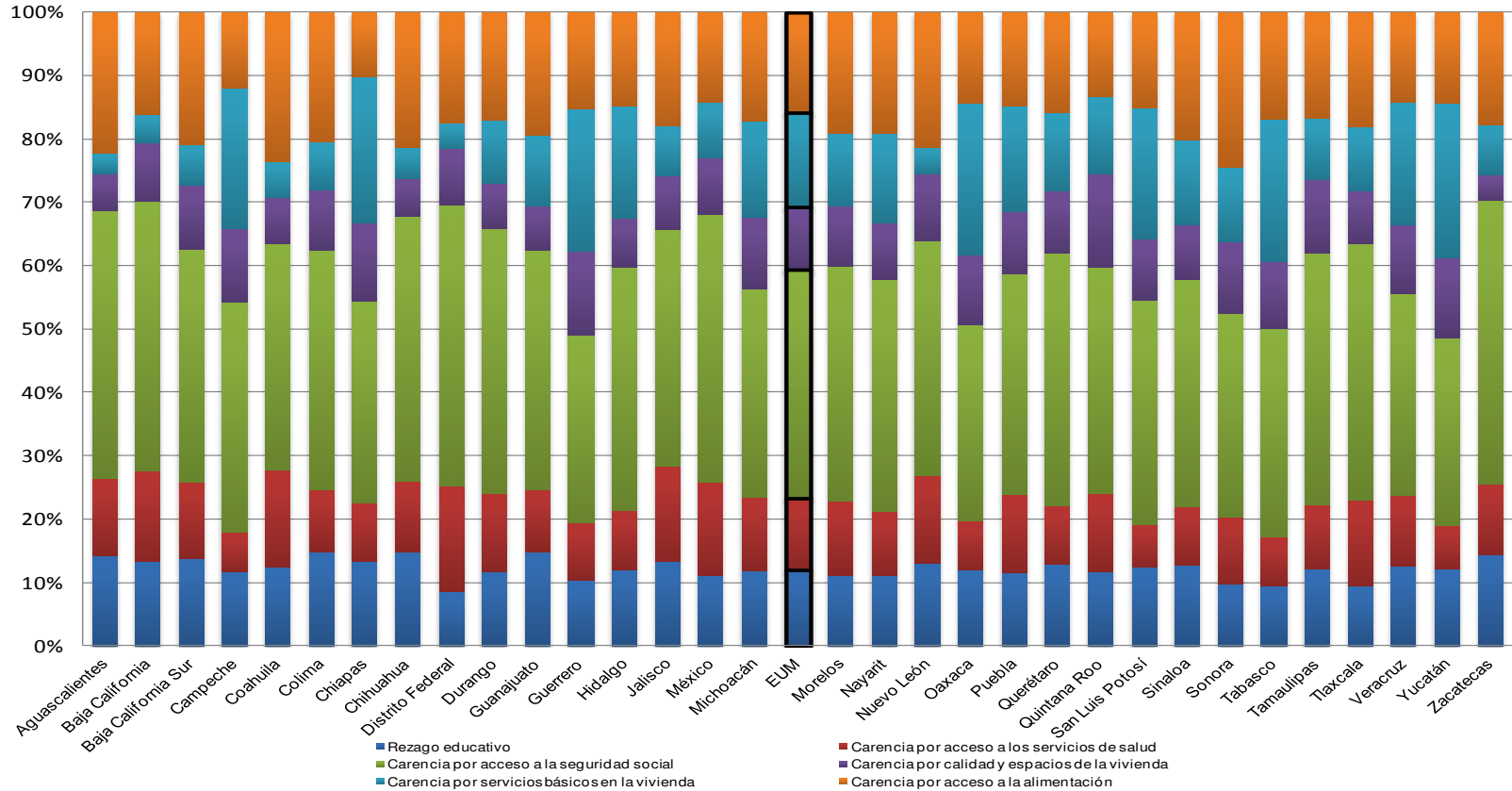
Gráfica 4
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Distribución de la población por indicador de pobreza, según entidad federativa, 2012



Nota: el porcentaje de pobreza NO incluye al porcentaje de pobreza extrema.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012

Gráfica 6
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Contribución de cada indicador de carencia social a la intensidad de la pobreza



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.