

DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES APUNTES
PARA UNA REFLEXIÓN

SOCIAL, ECONOMIC AND CULTURAL RIGHTS NOTES FOR A
REFLECTION



Alejandro Sahuí¹

SUMARIO: Introducción I. Derechos humanos. Tres generaciones. II. Exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales. III. Derechos sociales, pobreza y desigualdad. IV. Bibliografía. Fecha de recepción: 21/12/2009- Fecha de aceptación: 04/02/2010.

RESUMEN. Este artículo tiene como objetivo discutir diversos aspectos relacionados con la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo que se dirá es que los derechos humanos requieren una perspectiva integral. Asimismo, se discute el papel de los derechos sociales en relación con los problemas de pobreza y desigualdad, y cómo estos reflejan la concepción de la justicia que posee una sociedad determinada.

¹ Doctor en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Se ha desempeñado como Director Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Campeche. Actualmente es Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la misma Universidad. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Autor de *Razón y espacio público*. Arendt, Habermas y Rawls (2002, 2009) e *Igualmente libres. Pobreza, justicia y capacidades* (2009); y de diversas publicaciones sobre filosofía política y del derecho.

PALABRAS CLAVE. Derechos humanos; derechos sociales, económicos y culturales; justicia; exigibilidad; pobreza; desigualdad.

ABSTRACT. This article aims to discuss different aspects related to the enforceability of economic, social and cultural rights. What I will say is that human rights require a holistic perspective. It also discusses the role of social rights in relation to the problems of poverty and inequality, and how these reflect the conception of justice that a particular society has.

KEYWORDS. Human rights; economic, social and cultural rights; justice; enforceability; poverty; inequality.

INTRODUCCIÓN.

Es un lugar común señalar que existen tres generaciones de derechos humanos. La primera de ellas, relacionada con los derechos civiles y políticos; la segunda, con los derechos económicos sociales, económicos y culturales; mientras que la tercera estaría asociada con los llamados intereses difusos o de solidaridad. Esta distinción entre tipos de derechos, aunque es académica y analíticamente útil, ha tenido en la práctica algunos efectos perversos. Entre los más acusados está el problema de ocultar la interdependencia, indivisibilidad e integralidad entre los derechos. Esto significa que cualquiera de ellos demanda la garantía simultánea de otros derechos, sin la que –incluso los básicos civiles y políticos– quedarían vulnerados. Lo que aquí se dirá es que tratándose de los derechos sociales, económicos y culturales, suele haber un déficit para su comprensión. Dicho déficit tiene mucho que ver con esta distinción, que siendo meramente descriptiva de la evolución de los catálogos de derechos, se ha tornado rígida, siguiéndose de ella consecuencias prescriptivas o de principio². Como si hubiera una diferencia en la naturaleza de este particular tipo de derechos, en razón de la cual se ameritara un tratamiento especial, menos garantista.

Este artículo se divide en tres partes. En la primera se expone en forma sucinta la cuestión generacional de los derechos humanos, revelándose aspectos históricos y doctrinales relacionados con cada etapa del reconocimiento de los derechos. La segunda parte analiza la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales; asunto que ha sido el principal dolor de cabeza de la mayoría de sus defensores. En ella se busca mostrar la interdependencia e integralidad con la que deben ser comprendidos los derechos humanos. Finalmente, en la tercera parte se reflexiona en torno a la cuestión de los derechos sociales en su relación con los problemas de la pobreza y la desigualdad entre los individuos. En resumen se dirá que estos derechos reflejan la concepción que de la justicia social posee una comunidad política determinada.

I. Derechos humanos: tres generaciones.

² Cfr. Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y su garantía. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 15.

Al hablar de “generaciones” de los derechos humanos lo primero que se pone de manifiesto es la dimensión histórica de los mismos. Es decir, las diferentes etapas en el proceso de reconocimiento jurídico-político de ciertos intereses individuales o colectivos que las personas han decidido poner bajo resguardo del poder público. Al evidenciarse el hecho de que cada generación haya hecho relevantes intereses diferentes, se revela su contexto de surgimiento y se explica bien que los tipos de derechos anclados en cada una de ellas hayan demandado también específicos mecanismos de garantía.

Una cosa, sin embargo, es el contexto de surgimiento de un concepto, y otra, muy distinta, su contexto de justificación. Este último tiene que ver con las razones por las cuáles, con independencia de sus causas, se puede estar a favor de un concepto semejante. La noción de generaciones, bien entendida, ha de circunscribirse únicamente a la historia del reconocimiento o formalización de los derechos humanos, a su contexto de descubrimiento, más que pretender explicar o justificar algo acerca de su naturaleza.

Es cierto que cada época genera criterios propios de justificación o legitimación. En este sentido, podría sospecharse de que cada generación de los derechos humanos estuviera atrapada en su singular historia, anclada en aquellos criterios. Lo que hoy en día se suele nombrar su “paradigma”. No obstante, más allá de esta perspectiva, lo que en términos prácticos interesa es demostrar cómo al negarse la relación entre las distintas generaciones, se pierde de vista que los derechos se hallan imbricados íntimamente unos con otros, y esto requiere su atención integral³.

Veamos empero, en forma sucinta, este proceso de evolución. La llamada “primera generación” de los derechos humanos, conocida como la generación de los derechos *civiles y políticos* se sitúa en el movimiento histórico conocido como la Ilustración. Como es sabido, este movimiento sucede en un lugar -Europa occidental- y momento determinados -siglos XVII y XVIII. Al orden político inmediato anterior a esta época se le conoce como absolutismo monárquico y se explica mediante el proceso de configuración de los primeros Estados nacionales, tras la Edad Media; etapa caracterizada por su fragmentación político-territorial.

Una configuración de este tipo se hizo posible merced a tres procesos paralelos de centralización o monopolización de facultades a cargo del ente soberano: el monarca. El primer proceso es la monopolización de la violencia o uso de la fuerza; que significó la expropiación de todo poder de policía y ejércitos que pudieran competir con el rey. El segundo es el monopolio de la potestad tributaria o de exacción de impuestos, siendo así el Estado el único ente competente para exigir el pago de tributos. El tercer proceso es la centralización de la producción normativa. A partir de ahora la única voluntad capaz de generar mandatos respaldados por el uso de fuerza será la del monarca.

³ Ésta es una de las principales posiciones actuales en torno al debate de los derechos económicos, sociales y culturales: la cuestión de la indivisibilidad, integralidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Al respecto, cfr. Chacón Mata, Alfonso Manuel, *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007.

Como cabría sospechar, la concentración de estas tres competencias esenciales, propició que el Estado moderno se identificara en grado extremo con la persona del monarca, así como que el Derecho estatal coincidiera punto a punto con su voluntad discrecional. Por esta razón las primeras reflexiones en torno al Estado insistieron en la noción de soberanía como el modo en el que se debía representar al poder monárquico. Sin embargo, pronto el concepto fue leído como un atributo del rey por el que podía gobernar como un señor absoluto, sin ningún tipo de responsabilidad ante nadie. La famosa frase atribuida a Luis XIV “El Estado *soy yo*” muestra con toda claridad la arbitrariedad con la que pudo llegar a ejercerse el poder político en la época.

La primera generación de derechos humanos se puede explicar como respuesta a estas circunstancias sociales, por las que los súbditos de un Estado -todavía no ciudadanos- se encuentran sometidos a un poder público totalmente impredecible, en tanto personal. La completa falta de seguridad jurídica que hacía imposible a las personas anticipar la conducta de la autoridad, aunada al ejercicio despótico y voluble de la fuerza, motivó como un interés general prioritario la contención de los actos del gobierno a través de prohibiciones estrictas; de la configuración de una esfera íntima y privada resguardada. Hay acciones que *no deben* ser permitidas a la autoridad política. Por esta razón los derechos civiles son representados como *derechos o libertades negativas* (libertades *de*); porque lo que reclaman es que el Estado se abstenga de dañar, intervenir, lesionar, molestar, etc. La libertad de pensamiento, expresión, tránsito, comercio, el derecho de propiedad, entre otros de idéntica naturaleza fueron concebidos como mandatos al Estado para que se abstenga de realizar acciones lesivas. Este tipo de libertades fue entendido por Benjamin Constant, quien distinguió entre las *libertades de los modernos*, es decir, las libertades negativas, en contra de las *libertades de los antiguos*, entre las que destacaban las libertades positivas o de participación política. Mientras que en las primeras destaca el elemento privatista, relacionado con la esfera de la intimidad; las segundas, las libertades de los antiguos, connota un énfasis mucho mayor en la toma de decisiones políticas, o sea, en el espacio público.

Esta etapa histórica fue representada por la doctrina del liberalismo económico con la imagen del Estado gendarme o policía, cuya principal función debía ser la garantía del desempeño sin trabas del mercado. Se trataba de asegurar que las libertades contractuales y la propiedad fuesen completamente ciertas, para que no se entorpeciera la dinámica capitalista naciente. “*Laissez faire, laissez passer*”, “Dejar hacer, dejar pasar”, fue la fórmula con la que el liberalismo resumía los deberes del Estado moderno.

Debe tenerse en cuenta que el posicionamiento de la doctrina liberal en el período de la Ilustración europea se debió al impulso de la clase burguesa o comerciante en ascenso, frente a la aristocracia o nobleza, cuya fuente de riqueza dependía de la propiedad de la tierra y en un sistema de servidumbre o vasallaje. El burgués, consciente de su poderío económico y de su vulnerabilidad jurídico-política, como de su falta de reconocimiento social y cultural, se hizo aliado de la monarquía para destruir el orden estratificado y estamental. Durante el proceso de centralización y monopolización que construyó al Estado moderno, se estableció que el único tipo de relación de *todos* los individuos con aquél sería en el carácter de súbditos, más adelante como *ciudadanos*. La idea de igualdad como un

idéntico atributo de todas las personas sujetas al poder estatal es deudora, como consecuencia no prevista, de esta dinámica.

Muy pronto, sin embargo, el comportamiento desregulado de los mercados puso de manifiesto que esta idea de igualdad podía apreciarse sólo en el plano formal. Es decir, algunos individuos, en particular los más pobres, eran efectivamente considerados iguales ante la ley, pero pese a ello se hallaban en una permanente situación de desventaja. Tal desventaja no era casual, ni producto de una falta de empeño de su parte. Es decir, no resultaba de ninguna culpa o responsabilidad. La misma era estructural y dependía justamente de su condición de “pobres”. En tal circunstancia los derechos y libertades que la ley les atribuía eran ilusorios, porque de hecho no eran capaces de ejercitarlos por sí mismos por la carencia de medios o recursos idóneos.

La “segunda generación” de los derechos humanos se hubo de ocupar de esta situación generada por el Estado liberal. El discurso de los derechos económicos, sociales y culturales pretende descubrir el carácter ideológico de una concepción de los derechos que se concentra en los deberes negativos del Estado, como si aquéllos únicamente pudieran ser violentados por las intervenciones arbitrarias de los gobiernos. El movimiento socialista, alentado sobre todo con la causa obrera, demostró que sin las condiciones materiales adecuadas, la igualdad ante la ley no era sino una burla para los grupos socialmente desaventajados, ya que a diario era falsada en las relaciones contractuales del mundo laboral. Expresiones de los patrones tales como “*¡Pueden freírse en mi sartén o saltar al fuego!*” evidenciaban la clara asimetría de poder entre el empresario, quien fijaba el salario sabedor de la existencia del enorme ejército laboral de reserva, y un necesitado y hambriento trabajador sin alternativas. Semejante desproporción revelaba que el principio de la autonomía contractual, en la base de la doctrina liberal, era un mito cuando las partes que ocurrían a un contrato se hallaban, una frente a la otra, en condiciones materiales radicalmente distintas, en perjuicio de una sola de ellas.

Los derechos sociales y económicos, como asociarse en sindicatos, el derecho de huelga, a jornadas y condiciones laborales humanas, etc., requerían mucho más por parte del Estado que simplemente ser un vigilante. El siglo XIX trajo consigo un redimensionamiento del papel del Estado y de los derechos humanos que a su través debían ser garantizados. Se pasa así de un Estado vigilante a un Estado con funciones de intervención: el rol más importante ahora es prestacional, dotar a los individuos y grupos vulnerables de los recursos para hacerlos capaces de ser, de hecho, iguales y libres, como ofrecía el discurso liberal.

Es fácil notar que ya no se está enfrente de derechos o libertades negativas, como en el caso de los derechos civiles y políticos. Los derechos sociales, económicos y culturales consagran libertades positivas (libertades *para*). Estas se identifican con la satisfacción de necesidades básicas de los seres humanos que los habilitan como agentes morales autónomos. En lenguaje jurídico, como auténticos titulares de derechos.

Cuando se comprende la integralidad de los derechos humanos se hace visible que todos ellos reclaman condiciones de realización que trascienden su mera consignación en las constituciones y códigos. Cabría pensar, por ejemplo, en qué tipo de libertad de

pensamiento o creencias es posible sin una mínima instrucción escolar; o el derecho a la vida sin el derecho a una alimentación adecuada. Los primeros de estos derechos, de corte civil, son insustanciales si no son satisfechas las condiciones que habilitan a las personas a ejercerlos.

Por último, los “derechos humanos de tercera generación”, conocidos también como derechos *difusos* o de *solidaridad* obedecen en una gran medida a procesos de globalización que ponen en duda la capacidad operativa de los Estados-nación, para resolver problemas de escala planetaria. Mientras que los civiles y políticos se originarían en el siglo XVIII, y los sociales en el XIX, los derechos de la tercera generación surgen en el siglo XX. Derechos a un medio ambiente sano; derechos al libre acceso a los descubrimientos de la ciencia y tecnología; al desarrollo social y económico de los países; a la paz mundial; los derechos de las generaciones futuras; entre otros, revelan que los gobiernos nacionales son demasiado débiles o pequeños para su aseguramiento. Este reconocimiento solicita la cooperación de los Estados, pero también de las empresas transnacionales, como nuevos actores en el nuevo contexto geopolítico.

El carácter difuso de este tipo de derechos tiene que ver con la complejidad de los fenómenos que se regulan. La infinidad de agentes y factores que pueden poner en riesgo y vulnerarlos oscurece quiénes puedan ser los sujetos responsables de su cuidado y garantía.

Como se puede notar fácilmente, las tres generaciones de derechos dan cuenta de dimensiones diversas de la vida humana, todas ellas relacionadas con aspectos respecto de los cuales las personas somos frágiles. Ahora bien, pese a que la noción de “generación” está asociada directamente con la evolución de la idea de derechos humanos, lo cierto es que su historia real es bastante compleja. Con esto se quiere decir que, aunque efectivamente en cada época han sido privilegiados ciertos derechos en demérito de otros, ello no significa que las etapas puedan ser consideradas compartimentos separados, incomunicados. Siempre ha habido relaciones estrechas entre los distintos tipos de libertades, con lo que se revela esa integralidad e indivisibilidad de la que se ha hablado antes.

Por esta razón, el tema de las generaciones de derechos debe ser entendido mejor en el plano de las explicaciones académicas y la didáctica de los mismos, a efectos de que se comprendan los esquemas de organización estatal detrás de dichas generaciones. Es decir, para poner de manifiesto la importancia del diseño institucional en el establecimiento de las garantías e instrumentos de protección.

II. Exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales.

Es frecuente la afirmación de que los derechos sociales, económicos y culturales son de difícil garantía y exigibilidad, debido a que son mucho más caros que los derechos civiles y políticos. Dado que -según la doctrina liberal- estos últimos requieren tan sólo que el Estado se abstenga de dañar, entonces el gasto público es mínimo. Esta perspectiva, empero, es bastante engañosa. Lo es porque pierde de vista toda la inversión pública que es necesaria para el funcionamiento de los órganos encargados de garantizar los derechos civiles y políticos: por ejemplo, los tribunales de justicia; el árbitro electoral y

mantenimiento de los partidos políticos; la policía y seguridad pública; etc. Pero además, del otro lado, de los derechos sociales y económicos, no es cierto tampoco que todos ellos sean onerosos: verbigracia, derechos como el de huelga y sindicación; pero también la seguridad del empleo.

Esta circunstancia ha llevado a decir a muchos estudiosos de los derechos humanos que los de la segunda generación no son “auténticos” derechos, porque no son exigibles mediante ninguna acción judicial. De acuerdo con esta idea, el poder judicial estaría invadiendo las competencias de los otros poderes, ejecutivo y legislativo; a quienes les tocaría a través del diseño de políticas públicas idóneas procurar la realización de las prestaciones y bienes que esos derechos entrañan. Para aquellos estudiosos los derechos sociales son de naturaleza “programática”, y esto significa que su cumplimiento está supeditado a la realización de varias condiciones de satisfacción previas. Mientras que la violación de un derecho civil, por ejemplo, de tránsito, puede ser garantizado con una resolución judicial -gracias al resguardo de la fuerza pública-, el derecho a la salud demandaría la existencia de una red hospitalaria, la provisión de medicamentos, etc., que ningún juez sería capaz de ordenar o hacer cumplir.

Entre los muchos problemas para pensar la exigibilidad estos derechos está la presunta falta de competencia o pericia técnica y financiera de los jueces, quienes no estarían en la posibilidad de determinar la capacidad de los gobiernos para la provisión de todos aquellos satisfactores consignados como derechos. Se suele creer que toca al poder ejecutivo, a la burocracia gubernamental, tomar este tipo de decisiones con base en razones meramente utilitaristas, de eficacia y eficiencia económicas. Es decir, a partir de criterios que midan la maximización del bienestar individual agregado, sin tomar en cuenta la condición específica de las minorías. Al igual que el resto de los ciudadanos, los grupos vulnerables deben competir por la obtención de los recursos. Dicha competencia, que tiene lugar en la esfera de la política, resulta de un juego de poder y negociación entre una infinidad de grupos que concurren a la arena pública, casi siempre de conflicto. Dado que, casi por definición, los individuos y grupos minoritarios o vulnerables son incapaces de hacerse escuchar por el resto, sus intereses rara vez influirían en la construcción de la agenda de gobierno.

Si esto es así, entonces una de las principales razones a favor de los derechos sociales *como derechos* y no únicamente como satisfactores en competencia ante el gobierno, se relaciona con la necesidad de obligar al Estado a su provisión, más allá del eventual acomodo de fuerzas en una comunidad determinada.

El cambio de concepción en torno a los derechos sociales y económicos, supone renunciar a la imagen de un Estado benefactor, providencial, -un “ogro filantrópico” en palabras de Octavio Paz. Su cumplimiento debe dejar de ser entendido como discrecional o gratuito, de caridad, y comprenderse como una obligación positiva a cargo del poder público.

Al respecto vale la pena reconocer que, a pesar de sus defectos de concepción y defensa, el discurso y la reflexión en torno a los derechos sociales, económicos y culturales han generado un potente instrumento de denuncia y crítica que pone en jaque a menudo la

legitimidad de los gobiernos⁴. Como es bien sabido, la noción de legitimidad está relacionada con la creencia subjetiva de los ciudadanos en la bondad o capacidad de sus gobernantes. Tras el pensamiento socialista, no caben hoy muchas dudas de que el déficit en la satisfacción mínima de las necesidades humanas rompe con esa creencia. Y cuando esto sucede, es la misma estabilidad de un régimen político la que resulta seriamente comprometida.

En este sentido, incluso por razones pragmáticas o prudenciales, la protección de los derechos sociales y económicos se convierte en prioridad para los gobiernos. Su adecuación y suficiencia, empero, dependerá del grado de compromiso que se ponga en la tarea. La garantía eficaz de los derechos sociales requiere un diseño institucional inteligente, a través del cual se destaque la interdependencia de éstos con los derechos civiles y políticos. En esta cuestión se ha venido insistiendo al hablar del carácter indivisible de los derechos humanos y de su integralidad. Dicho de otro modo, una justa toma de conciencia ciudadana sobre el discurso de los derechos humanos, reflejaría que el ejercicio real de las más básicas libertades es subsidiario de condiciones materiales específicas. Los individuos no somos seres angélicos ni totalmente independientes del resto, sino que requerimos de un tejido social denso que hace posible nuestra autonomía como agentes responsables. El lenguaje de los derechos sociales, económicos y culturales insiste en la dimensión de nuestra existencia que solicita la cooperación y solidaridad con los otros.

Su satisfacción, no obstante, demanda compromiso e imaginación por parte de la autoridad política para articular la relación entre las políticas públicas y este tipo de derechos. Asimismo se necesita construir indicadores y estándares que posibiliten la evaluación judicial de esas políticas. Es ésta una condición para la exigibilidad de los mismos. Lo anterior significa establecer como elementos de juicio mínimos los siguientes: 1) quién es el titular del derecho; 2) quién es el deudor o sujeto responsable; 3) cuál es el contenido o alcance del derecho; y 4) cuál es el medio o instrumento adecuado para su garantía. Ello permitiría hablar de este singular tipo de derechos como “derechos” en *sentido propio*, o sea, en un sentido *jurídico*⁵.

En el ámbito internacional ha sido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el órgano que más ha avanzado en la especificación del contenido de los mismos, señalando condiciones mínimas de satisfacción que revelarían si un Estado se halla o no comprometido con su defensa. Aún admitiendo su carácter no inmediato, sino programático, cabría evaluar si un gobierno está tomando las medidas adecuadas para su realización. Todo esto implica además entender que el cumplimiento de los derechos sociales y económicos ha de plantearse de modo progresivo. Aunque su protección sea gradual, y no inmediata, debe constatarse que existan indicios ciertos de acciones positivas a favor de los mismos, no en su desmedro.

⁴ Cfr. Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1989.

⁵ Cfr. Curtis, Christian, *Derechos sociales, ambientales y relaciones entre particulares. Nuevos horizontes*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007, p. 29.

Así concebidos, los derechos sociales y económicos revelan una típica dimensión pro-democrática. Más allá del hecho particular de que la lucha por su realización haya coincidido históricamente con el movimiento sufragista, por el voto universal, el vínculo entre aquéllos y la democracia es estructural, intrínseco, no es un producto de la casualidad. Una democracia auténtica es aquella en la que los intereses de cada ciudadano, de *todos por igual*, son considerados en la deliberación y toma de decisiones colectivas. La exclusión de individuos o grupos en razón de su estado o condición, se haga explícita o no mediante el carácter abstracto de la ley, es un daño injusto cuando aquel estado o condición no es resultado de ninguna culpa de dichas personas. En este sentido los derechos sociales y económicos apuntalan la idea de democracia participativa, no sólo representativa. Únicamente si se brindan las condiciones suficientes para dicha participación podremos avanzar en el logro de una sociedad más justa y solidaria.

III. Derechos sociales, pobreza y desigualdad.

Mucha gente considera que la noción de derechos humanos tiene poco que ver con el fenómeno de la pobreza. Pocas veces se escucha en los medios de comunicación que las condiciones de miseria en la que viven muchas personas, con independencia del horror que su sufrimiento provoque, constituya una violación de derechos elementales. Tampoco la Comisión Nacional de Derechos Humanos parece tener una posición decidida sobre el tema. Lo anterior no deja de llamar la atención, toda vez que nadie se atrevería en público a negar que la vida digna, la libertad y la igualdad, sean derechos inalienables de todas las personas. Al llamar la atención sobre la cuestión de la pobreza como un problema de violación de derechos humanos, y no como de desgracia o infortunio, se busca revelar la existencia de estructuras e instituciones sociales injustas, donde las personas son tratadas en forma desigual e inequitativa. Es decir, se intenta cuestionar la naturalidad con la que se asume que la pobreza es inevitable, o merecida por algunos, para rescatar el papel de la responsabilidad colectiva para erradicarla. Cuando se escuchan los reclamos de los pobres, se suele creer que apelan a nuestra sensibilidad, y que habla bien de nosotros condolernos y conmovernos. Difícilmente, empero, se pensará que dichos reclamos constituyan auténticas exigencias de justicia o de derechos.

La inclusión de la idea de derechos fundamentales en el debate sobre la pobreza ayuda a enfocar el problema con una nueva luz. En primer lugar, es de destacarse el importante papel que ha desempeñado el reconocimiento de derechos de carácter económico, social y cultural, a nivel nacional e internacional. Como se ha dicho antes, este tipo de derechos reclama la *intervención* estatal para brindar las condiciones suficientes para que todos los individuos estén en igualdad de punto de partida u oportunidades para competir por los beneficios de la cooperación social. De manera contraria, los derechos individuales, conocidos como derechos civiles, cuya finalidad es la protección de la esfera privada de las personas frente de una autoridad estatal absoluta y discrecional, solicitan del estado la *abstención* de intervenir en la vida personal y en las relaciones sociales. Como se puede notar, los dos distintos tipos de derechos implican respuestas contradictorias por parte de la autoridad estatal.

Tras la caída de los regímenes totalitarios y los socialismos reales, ha prevalecido la desconfianza hacia cualquier autoridad política que se pretenda capaz de dirigir y controlar la dinámica de una sociedad, porque una pretensión semejante suele venir acompañada de

graves violaciones a las libertades. Es posible que la experiencia del daño contra las libertades, ocasionado por dichos regímenes haya contribuido a postular el carácter primigenio de los derechos individuales, pertrechándolos frente a toda posible intromisión del estado. De esta manera, las personas tienden a creer que son libres simple y sencillamente si la autoridad no interfiere activamente con sus proyectos de vida, pero pocas veces creen que su libertad tenga algo que ver con sus circunstancias de pobreza. Lo anterior aunque sean esas circunstancias *per se* los obstáculos para alcanzar esos proyectos. De igual manera no se piensa que la dignidad propia resulte agraviada por la miseria, a pesar de los datos duros que revelan cómo ésta impacta negativamente sobre el sentido del autorrespeto.

Una de las críticas más frecuentes llevadas a cabo contra los derechos sociales y económicos, tiene que ver con que se los entiende como prestaciones de dar. Esto quiere decir que cuando se piensa en tales derechos, se espera que el Estado genere y distribuya ciertos satisfactores, sean éstos bienes, renta o riqueza. De esta forma se entiende que el derecho a la alimentación significa que el estado debe repartir comida; el derecho a la vivienda, que entregue casas, y así por el estilo. Esta crítica lleva gran parte de razón debido a que en muchas ocasiones cumplir con estas exigencias no está al alcance de la administración estatal, con independencia de sus buenas intenciones y desempeño.

Más allá del debate sobre el significado real de los derechos sociales y económicos, el acuerdo público sobre la necesidad de protegerlos en la constitución, los sitúa por encima de cualquier regateo o negociación política. Si se admite el carácter fundamental de los derechos sociales y económicos, la actuación gubernamental se ve constreñida por los principios y valores en ellos incorporados. De esta manera, a pesar de que los mecanismos jurídicos e institucionales de garantía siguen siendo imperfectos respecto de este tipo de derechos, la vigencia del principio de igualdad que incorporan otorga pleno sentido a la denuncia y movilización ciudadana. Por esta razón, el incumplimiento de las expectativas generadas abre una brecha de legitimidad a cualquier gobierno que falle en su atención. Esto quiere decir que aunque la doctrina niegue el atributo de juridicidad a las normas no sancionadas o cuya garantía es ineficaz, reconocer los derechos sociales y económicos en el máximo ordenamiento con el estatus de fundamentales, produce en el mundo efectos prácticos pertinentes. Ninguna autoridad puede despreciarlos sin comprometer la legitimidad y estabilidad de su ejercicio.

Algunos caracteres esenciales de la noción de derechos fundamentales pueden servir para reflexionar sobre las políticas públicas de atención a la pobreza. Por ejemplo, se ha debatido mucho sobre si éstas deben ser de naturaleza universal, es decir, dirigida por igual a todos los ciudadanos; o focalizada, concentrada en individuos o grupos seleccionados. Forma parte de la idea originaria de los derechos que sean otorgados de manera general e impersonal. Esto significa que no debería haber ningún tipo de discriminación o diferencia entre las personas en su trato con la autoridad. Dado que los derechos se establecen en la Ley, todas las políticas que buscaran realizarlos, deberían tener carácter general. Y como los derechos fundamentales se refieren a los individuos en su calidad de seres humanos, no hay modo de trazar distinciones interpersonales sin atentar contra tales derechos. Sin embargo, se podría argumentar, existen algunos derechos también reputados fundamentales, que sí se dirigen a grupos específicos, pero que no se entienden como contradictorios con el

principio de igualdad ante la ley. Es más, que se entienden como una realización o concreción del mismo. El caso de los derechos de las mujeres, niños, ancianos, discapacitados y minusválidos, etc., muestra un trato diferente de las personas en función de la pertenencia o no a cualquiera de estas categorías. Algunos teóricos de los derechos fundamentales han explicado que la defensa de derechos específicos para ciertos grupos no atenta contra la generalidad de los derechos, sino que, por el contrario, pretende corregir los defectos de una concepción abstracta del individuo, es decir, sin atributos de edad, género, salud o enfermedad, etc.⁶. Debido a que *todos* los seres humanos adolecen siempre de alguna de estas condiciones por factores contingentes y ajenos al arbitrio y control personal, no se compromete el valor de lo general: *todos los individuos por igual, en tanto que sean niños (mujeres, ancianos, discapacitados, minusválidos, indígenas, etc.) tienen derecho a X*. Otros autores hablan de que ese trato diferenciado entre personas refleja un tipo de discriminación que se adjetiva como *positiva o inversa*, y que debe operar como un correctivo de situaciones de desventaja inmerecida, cuya posibilidad de subversión no está al alcance de los individuos que la padecen⁷.

Los partidarios de la focalización de la política social han empleado a menudo argumentos de este tenor, y han insistido en la incapacidad del Estado de satisfacer plenamente los derechos y necesidades de todos. Dado que los recursos a su disposición son escasos y las demandas son siempre crecientes no hay modo de resolverlas todas. Por esta razón las políticas sociales deben establecer prioridades de gasto público, y en este sentido, deben atender en primer lugar a las personas que viven un estado de pobreza extrema. Las estrategias de combate a la pobreza buscarían elevar la condición de estas personas, por lo menos hasta un nivel suficiente de subsistencia.

El punto de vista de los defensores de la focalización parece bastante plausible. Es razonable atender antes que a nadie, a quienes sufren hambre, enfermedad, minusvalía, analfabetismo, etc. Sin embargo, no debe dejar de observarse que la focalización puede generar algunos efectos perversos. En este momento, que se trata de los derechos fundamentales, interesa llamar la atención sobre las consecuencias negativas en la percepción de los propios beneficiarios de las políticas focalizadas. En la medida en que éstas requieren clasificar a ciertas personas como “pobres” se produce un efecto de estigmatización de un sector de la sociedad, que acarrea una amenaza al sentido del autorrespeto personal. La noción de ciudadanía, construida sobre la recíproca atribución de derechos y deberes, queda comprometida cuando dichos deberes son entendidos como asistencia paternal o caridad gratuitas. Por esta razón, la focalización tiende a producir una quiebra de la solidaridad.

Además, debido a que la focalización incluye recompensas para que los beneficiarios realicen ciertas conductas para hacerse acreedores al apoyo, su implementación demanda una invasión en la esfera individual e íntima de las personas, que no debería ser admisible en una democracia liberal. Asimismo, la experiencia demuestra que los programas sociales

⁶ Peces-Barba Martínez, Gregorio *et. al.*, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 180-197.

⁷ Santiago Juárez, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.

y servicios destinados a los individuos en circunstancias de pobreza extrema adolecen de peor calidad que los dirigidos al resto de los ciudadanos. Esto podría ser resultado de la creencia popular de que la falta de contribución de los más pobres al gasto público, no los hace acreedores a un buen servicio. El punto de vista de los derechos fundamentales rechaza que el contenido de los mismos pueda ser objeto de cálculo o regateo.

El enfoque de los derechos sociales, en este sentido, pone de relieve ciertos deberes positivos de la autoridad pública. No se trata únicamente de que el gobierno se abstenga de dañar a sus ciudadanos. Por el contrario, indica el deber de obrar a favor de aquellos cuya situación es extremadamente vulnerable. Como es sabido, este tipo de derechos, incluidos prácticamente en todos los catálogos de derechos humanos, nacionales e internacionales, han contribuido a entender mejor la naturaleza integral de la dignidad, la libertad y la igualdad personales. Lo que estos derechos pusieron de manifiesto es que los individuos no pueden ser realmente libres e iguales entre sí, si no disponen de recursos y oportunidades suficientes para desarrollarse. Desde este punto de vista, sale a la luz que incluso la libertad e igualdad demandan condiciones materiales que las hagan posibles. Esto significa que no basta consignar en los códigos y leyes que todos los ciudadanos son libres e iguales, si en la cotidianidad no pueden de hecho comportarse como tales. La antigua virtud privada de la solidaridad (llamada también fraternidad, caridad, beneficencia), cambia así en el deber público de la justicia social.

Es menester, empero, reconocer que no toda situación de desventaja social es resultado de una injusticia. No cualquier desigualdad debe ser objeto de reparación pública, y tampoco toda la responsabilidad por la pobreza puede ser imputada a la autoridad política. A pesar de ello, existe una línea de pobreza y privación, una lista de necesidades básicas, por debajo de las que *nadie* debe estar, con independencia de cualquier consideración económica o política. Lo anterior tiene que ver con la propia idea de derechos fundamentales y de dignidad humana.

Es verdad que podría llegar a asumirse que cierto tipo de desigualdad interpersonal es justa. Es el caso de las ventajas y méritos que son una consecuencia del esfuerzo y trabajo individual. Lo que difícilmente se podría negar en países como México o el resto de América Latina, empero, es que en un sinnúmero de casos, el “campo de juego” no está nivelado⁸. Dicho de otro modo, el lugar donde ocurre la competencia presenta puntos de partida desigual. Las niñas y niños que nacen en condiciones de pobreza extrema, que presentan cuadros de desnutrición aguda, salud precaria, cuyos padres son analfabetos, que asisten a escuelas alejadas (sin bibliotecas de calidad, acceso a tecnologías de información, etc.), deben siempre aplicar un esfuerzo mucho mayor que los demás. Dado que su posición de desventaja es innecesaria (no depende de ninguna “culpa” o responsabilidad a ellos atribuible), podría estarse de acuerdo que su situación es injusta. Dichas niñas y niños deberían tener las mismas oportunidades de bienestar, entendido como el mismo *acceso a*

⁸ A pesar de que América Latina no es la región del mundo más pobre, sin duda es la más desigual.

las ventajas que están al alcance de cualquier otro niño⁹. Si se mira de cerca, este argumento no tiene que ver sólo con la solidaridad, como se la suele entender. Está relacionado directamente con la igualdad (“todos los niños y niñas deben tener igual derecho a X”) y con la libertad, porque sin una adecuada nutrición, sin salud, y sin educación, difícilmente alguien podría reputarse libre. Tal vez sea el caso de los niños menores el que mejor ponga de relieve el problema de justicia que está implicado en las políticas de combate a la pobreza, debido a que en él queda evidenciado que la desigualdad en la que se hallan *no depende en ningún sentido de ellos*.

Hay que señalar que la injusticia no radica de modo directo en las posiciones desiguales entre las familias de esos niños, o en la sola circunstancia de que sean pobres. El problema de justicia está en que de esa situación, que depende de la mera suerte o azar, se sigan consecuencias sociales que puedan determinar la vida personal, reduciendo el abanico de opciones personales que se tiene. Para la perspectiva de la justicia, se trataría de que las instituciones artificiales de la asociación política no reflejen el orden contingente de la naturaleza, como si fuera inconvencional. Dado que desde sus orígenes la idea de comunidad política se construye sobre la premisa de que los individuos en ella son iguales, no ha de asumirse como un dato firme la posición diferenciada de sus miembros.

Lo que importa es que las libertades y derechos estén al alcance real de todos; o sea, que puedan ser disfrutadas y ejercidas por igual por todos los ciudadanos. En este sentido, de lo que se trata es de definir las reglas de juego mediante las que los individuos deben cooperar entre sí, para que nadie se encuentre en una posición de desventaja respecto del resto, en términos de carencia de una libertad básica. Esto quiere decir que los criterios relevantes para descubrir si una situación o institución social determinada es injusta, y en consecuencia, sobre si debe ser objeto de acción gubernamental, no tienen tanto que ver con los ingresos económicos de aquellos a quienes se juzga como pobres, sino con el déficit de derechos y libertades que éstos padecen. Lo anterior significa que las circunstancias de vulnerabilidad y privación extremas que requieren asistencia directa del gobierno, supone un deber de justicia. Por tanto, entraña una obligación política, no una virtud privada discrecional como la caridad y la beneficencia.

Así entendida, la idea de derechos fundamentales de carácter social y económico adquiere una dimensión diferente que cambia también el modo de comprender los deberes del Estado para con los ciudadanos. Porque de esta manera se constata que esos derechos no consisten *stricto sensu* en la distribución de objetos o dinero, sino en crear las condiciones institucionales para que todos los individuos puedan ser, de modo efectivo, *igualmente libres*.

IV. Bibliografía

⁹Esta idea ha sido desarrollada por Cohen, G.H., “¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades”, en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, *La calidad de vida*, México, The United Nations University / Fondo de Cultura Económica, 1996.

ABRAMOVICH, Víctor, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.

COURTIS, Christian, *Derechos sociales, ambientales y relaciones entre particulares. Nuevos horizontes*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007.

CHACÓN MATA, Alfonso Manuel, *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007.

HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1989.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio *et. al.*, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, Universidad Carlos III / Boletín Oficial del Estado, 1995.

PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.

SANTIAGO JUÁREZ, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.