



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
ESTACIÓN NORESTE DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA  
PROGRAMA DE POSGRADO  
DOCTORADO EN DERECHO**

**LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES: SU MATERIALIZACIÓN A TRAVÉS DE  
LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN TIEMPOS DE CRISIS**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTORADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
FERNANDO MANUEL CASTRO FIGUEROA**

**TUTOR PRINCIPAL:  
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO  
FACULTAD DE DERECHO**

**COMITÉ TUTORAL:  
DR. CARLOS MARÍA PELAYO MOLLER  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA  
PROGRAMA DE POSGRADO DOCTORADO EN DERECHO**

**MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, MÉXICO 5 DE FEBRERO DE 2024**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**  
**ESTACIÓN NORESTE DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA**



**Programa de Posgrado:**  
**DOCTORADO EN DERECHO**

**Alumno:**  
**FERNANDO MANUEL CASTRO FIGUEROA**

**Trabajo final:**  
**Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales:**  
**Su materialización a través de la reorientación de la política fiscal en**  
**tiempos de crisis**

**Asesor:**  
**Dra. Margarita Palomino Guerrero**

**Comité tutorial:**  
**Dr. Carlos María Pelayo Moller**  
**Dra. Marina del Pilar Olmeda García**

## ÍNDICE

### Capítulo Primero

#### Desarrollo teórico de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

1.1	Naturaleza de los DESCAs .....	16
1.2	Visión del desarrollo histórico de los DESCAs.....	48
1.3	Principios rectores de los DESCAs.....	57
1.3.1.	Universalidad.....	58
1.3.2.	Interdependencia e indivisibilidad .....	61
1.3.3.	Progresividad.....	63
1.4	Los DESCAs desde la perspectiva de los derechos subjetivos .....	64
1.5	Teorías garantistas de los DESCAs.....	71
1.6	Teoría de las capacidades .....	84
1.7	Teoría de las condiciones equitativas para el ejercicio de los DESCAs ....	84
1.8	Teoría de las obligaciones del Derecho Internacional de los DESCAs .....	86

### Capítulo Segundo

#### El cumplimiento de los DESCAs a través de políticas fiscales:

#### Retos y perspectivas

2.1	Naturaleza y caracterización de las políticas públicas .....	92
2.1.1	Naturaleza y finalidades de la política fiscal .....	94
2.1.2	Tipos de Política Fiscal .....	99
2.1.3	Teorías y tendencias de las políticas fiscales contemporáneas .....	102
2.2	Principios rectores de los derechos humanos <i>versus</i> políticas fiscales .	109
2.2.1	El costo de los derechos humanos.....	109

2.2.2.....	Transparencia, participación y rendición de cuentas: premisa para contribuir al cumplimiento de los DESCAs .....	111
2.2.3...	Mecanismos para lograr la congruencia entre ingreso, presupuesto y plan nacional de desarrollo .....	114
2.2.4..	Prácticas internacionales con resultados positivos en la redistribución de la riqueza .....	116
2.3	Políticas públicas respetuosas de los DESCAs .....	118
2.4	Los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas .....	119
2.5	Perspectivas sobre el cumplimiento y progresividad de los DESCAs .....	123
2.5.1....	Indicadores de rezago social en México de organismos nacionales e internacionales.....	124
2.5.2.....	Indicadores de rezago social en Baja California de organismos nacionales e internacionales.....	131

### **Capítulo Tercero**

#### **Problemas estructurales de la política fiscal en México 2006 a 2024**

3.1	Problemas estructurales de la política fiscal en México .....	137
3.1.1	La problemática y políticas de la tributación mexicana: aciertos y desaciertos .....	137
3.1.2	Esquemas de recaudación tributaria.....	146
3.1.3	Índices de recaudación en la última década .....	149
3.1.4.	Globalización y el problema de la recesión y decrecimiento económico antes y después de una crisis.....	154
3.1.5	La situación económica en la región fronteriza de Baja California..	157
3.1.6.	Cumplimiento de los compromisos internacionales sobre la protección y progresividad de los DESCAs.....	161

3.2	Políticas fiscales en México de 2006 a 2024.....	164
3.2.1	Política fiscal 2006-2012 .....	164
3.2.3	Política fiscal 2018-2024 .....	189

## **Capítulo Cuarto**

### **Esquemas de reorientación de la política fiscal en tiempos de crisis**

4.1	Visión comparada de los paradigmas de justiciabilidad de los DESCAs .	203
4.1.1	Argentina: los DESCAs en su esquema de justicia .....	207
4.1.2	Colombia: Justicia constitucional de los DESCAs.....	216
4.2	Esquemas de política fiscal.....	220
4.2.1	Núcleo mínimo vital de los derechos sociales .....	220
4.2.2	Renta básica universal.....	221
4.2.3	Gobernanza para el desarrollo y la política social .....	224
4.2.4	La progresividad como eje de la solidaridad.....	227
4.2.5	Robin tax en Inglaterra.....	228
4.2.6	Covid-tax: una propuesta para salir de la crisis.....	231
4.2.7	Ingreso mínimo vital en España .....	233
4.3	Nuevos esquemas en México para una política fiscal redistributiva .....	234
4.3.1	Diagnóstico .....	236
4.3.2	Redistribución de la riqueza.....	238
4.3.3	La renta social.....	240
4.3.4	Ingreso básico universal: una propuesta para lograr la igualdad ....	242
4.3.4.1	Pensión mínima universal (PMU): propuesta.....	244
4.3.5	Salario Solidario en México .....	247
4.4	Políticas redistributivas para Baja California .....	252

4.4.1 Particularidades .....	252
4.4.1.1 Zona de libre comercio .....	254
4.4.1.2 Zona económica especial .....	255
4.4.1.3 Zona Libre de la Frontera Norte.....	258
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>270</b>
<b>Fuentes de Consulta.....</b>	<b>281</b>
<b>Fuentes normativas: .....</b>	<b>306</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>308</b>

## ***Dedicatorias***

*Dedico el presente trabajo a mi familia. A mis amados padres, **Dra. Elizabeth Cristina Figueroa Bustamante y Dr. Fernando Ramón Castro García**, por darme la vida y por todo su apoyo incondicional. Gracias a ambos por ser un constante ejemplo de esfuerzo y dedicación en todas las etapas de mi vida académica, profesional y como ser humano.*

*A mi querida hermana **Mtra. Elizabeth Alejandra Castro Figueroa** y a mi cuñado **Lic. Armando Anuar Aguirre Bermúdez**, por su presencia y apoyo incondicional para lograr mis metas y aspiraciones.*

*A mi hermosa sobrina **Sofía Alejandra Aguirre Castro** de quien me honra ser su Padrino de Bautizo y que tiene un lugar especial en mi corazón.*

*A la **Facultad de Derecho Mexicali** de la **Universidad Autónoma de Baja California**, mi alma mater, mi segunda casa, por permitirme continuar con mi formación académica, profesional y docente*

*A mis estimados amigos y colegas del **Colegio de Abogados de Mexicali, A.C.** y en especial a mi vicepresidente, hermano y mano derecha, **Mtro. Ramón Iribe Pérez**, de quienes me honra ser su Presidente, por todo su apoyo y ánimos para la consecución de este sueño.*

*A mis estimados **alumnos y ex alumnos**, en especial a mis estimados amigos y pupilos **Lic. Francisco Javier Germánico Ramos Carrillo y Lic. Edgar Daniel Galindo Sánchez**, espero esta obra les sirva como recordatorio de que las metas por difíciles que están sean, se pueden alcanzar con esfuerzo, dedicación y paciencia.*



## ***Agradecimientos***

*A mi querida Dra. Marina del Pilar Olmeda García, por todo su apoyo, su experiencia, su tiempo y dedicación para su servidor, en su carácter de Directora de Tesis. Gracias por introducirme al hermoso mundo de la investigación. Le estoy eternamente agradecido.*

*Al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater, por permitirme continuar con mi formación académica.*

*A los integrantes de mi Comité de Tesis: Dra. Margarita Palomino Guerrero, Dr. Carlos María Pelayo Moller, Dr. José Francisco Gómez McDonough y Dr. Carlos Javier Verduzco Reina por sus excelentes observaciones y recomendaciones que hicieron posible esta investigación.*

*A mi estimado Dr. Juan Vega Gómez, líder de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia, "Hécto Felipe Fix-Fierro", por su guía y sus finas atenciones para su servidor. De corazón, muchas gracias.*

## Introducción

### Planteamiento

El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar progresivamente la satisfacción de los DESCAs (abreviatura de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales”, por su parte las personas tienen la facultad de exigir su cumplimiento. Los DESCAs se constituyen en piezas jurídicas clave para avanzar en el combate contra los riesgos de salud, la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, que se manifiestan a través de la pobreza, la marginación, la desigualdad, entre otros males de la humanidad.

No obstante, el avance normativo que han alcanzado los derechos humanos, tanto en el ámbito universal como en el derecho nacional, es muy alta la pobreza, las desigualdades, el analfabetismo, entre otros indicadores del bajo desarrollo en América Latina y en México en particular. La brecha que separa los principios y los ideales teóricos y normativos de estos derechos, con la realidad social, sigue siendo muy amplia. Se requiere continuar realizando esfuerzos desde el ámbito de las políticas públicas, de los programas gubernamentales y desde la academia para encontrar los mejores caminos, estrategias y acciones que permitan materializar estos derechos con la realidad en el mundo.

Por lo que respecta a la pobreza, desigualdad social e inequidad, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) reporta a través de la Dirección de estadísticas de este organismo que, la pobreza en México se pronostica aumente en dos puntos porcentuales para 2022, lo que significa 2.5 millones de incremento de personas en esta situación<sup>1</sup>, esto debido al aumento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y que a este panorama de inflación se suma el pronóstico de menor crecimiento que va de 1.8% a 0.3% en 2022.

---

<sup>1</sup> CEPAL, 2022, recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/06/08/cepal-mexico-podria-sumar-mas-de-2-5-millones-de-personas-e-n-pobreza-en-2022>

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, conforme al documento “Perspectivas económicas 2022” la inflación se ubicará en 6.9%. En la misma perspectiva, el Banco Mundial recortó su pronóstico de crecimiento económico para México de 2.1 a 1.7% para el presente año, lo que se atribuye a varios factores, los altos niveles de inflación, la incertidumbre política, el alza de tasas de interés y la desaceleración de la economía estadounidense<sup>2</sup>.

Por lo respecta a México, de acuerdo con los datos arrojados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a lo largo de los últimos 10 años, el número de personas en situación de pobreza se incrementó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008 y 2018<sup>3</sup>. Estos datos demuestran que las políticas públicas de distribución de la riqueza en nuestro país no han sido compatibles con el cumplimiento de la progresividad de los derechos humanos, en particular de los DESCAs.

La situación descrita se agrava, por él hecho evidente de que en México existe un gran número de grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad, por razón de su condición de salud, edad, género, razón étnica, movilidad, situación económica, ubicación geográfica (periferia de las ciudades), ocupación o posibilidades de trabajo, situación de calle, entre otros. Así se demuestra por los mismos datos del CONEVAL<sup>4</sup>.

Por otra parte, el impacto que tuvo la pandemia por COVID-19 y las estrategias aplicadas por los Estados para frenar y combatirla, plantean la necesidad de formular políticas públicas tendientes a proteger la dignidad humana en el contexto de la emergencia sanitaria. Ante esta situación, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tienen una misión

---

<sup>2</sup> OCDE, 2022, recuperado de: <https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/2022>

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_10\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2008\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf), 2019.

<sup>4</sup> CONEVAL. Op. Cit.

fundamental e indispensable. El manejo de los recursos financieros para la protección de los DESCAs cobra relevancia en contextos de crisis o de reducción del crecimiento económico como el que atraviesa México.

Tradicionalmente en América Latina, los gobiernos han respondido a los periodos de crisis económica con la adopción de medidas de austeridad fiscal, caracterizadas por: una reducción drástica de los presupuestos destinados a brindar servicios públicos básicos y programas de protección y seguridad social; una subida de los impuestos indirectos regresivos que recaen más sobre las clases medias y la población más pobre; una disminución en la protección a los derechos laborales; y una privatización de los bienes y servicios públicos.

Esto sucede a pesar de la evidencia existente sobre los efectos contraproducentes de las políticas de austeridad fiscal para superar una crisis económica<sup>5</sup> y de que existen varias alternativas para expandir el espacio fiscal. Por ejemplo: aumentar los ingresos fiscales de forma equitativa, combatir la elusión y evasión tributaria, frenar los flujos financieros ilícitos, re-priorizar el gasto público<sup>6</sup>, medidas que podrían contrarrestar la necesidad o la severidad de la austeridad y proteger de mejor manera los derechos humanos a través del ciclo económico.

Lamentablemente, en el contexto de una situación de crisis que se sigue viviendo por la pandemia y la eminente rescisión económica en América Latina, algunos países han empezado a adoptar medidas de austeridad y otras reformas dirigidas a implementar la receta tradicional, lo que a su vez trae como consecuencia una muy posible regresividad en la realización, exigibilidad y justiciabilidad de los

---

<sup>5</sup> Ostry, Jonathan D., Ghosh, Atish R. y Espinoza, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced? International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN/15/10, Disponible en inglés: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) Junio, 2015.

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, ver: ILO, "Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries," ESS Working Paper no. 48, 2015. CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Recuperado <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, 2016.

derechos humanos, específicamente los DESCAs. Pese a la inconstitucionalidad e inconventionalidad de esta situación, se volverá una realidad frente a la actual emergencia sanitaria que enfrente nuestro país y el mundo.

Desde el ámbito normativo, existe una base legislativa y jurisprudencial amplia, que emana del marco jurídico de los derechos humanos en el ámbito universal, así como de las normas regionales de estos derechos, que debe ser observada por los Estados cuando adoptan medidas en respuesta a los contextos de recesión o crisis económica. Estos principios y estándares obligan a los Estados a cumplir los requisitos y condiciones, que incluye la realización de una evaluación seria de las alternativas existentes para recursos financieros dirigidos a evitar la adopción de medidas regresivas y ajustes presupuestales drásticos en materia de los DESCAs. Asimismo, los Estados están obligados a asegurar pisos mínimos de protección social para la población más expuesta a sufrir las consecuencias negativas de la recesión o crisis económica.

La complejidad que enfrenta la humanidad sobre las medidas extraordinarias que requirió y sigue requiriendo la pandemia COVID-19, exige desafíos extraordinarios, no sólo para proteger el derecho humano a la vida y a la salud, sino de muchos otros derechos humanos, que se han visto trastocados en la situación actual como los DESCAs que afectan la vida cotidiana de la persona y la vigencia de estos derechos en el marco de los sistemas jurídicos democráticos. Por lo que, se hace necesario orientar políticas públicas y una reorientación de la política fiscal.

### **Delimitación del tema**

**Ámbito Material.-** En su ámbito material, la presente investigación se centra en el análisis del cumplimiento y progresividad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) a través de una política fiscal, a la luz de los principios y postulados teórico-normativos, para alcanzar propuestas y

recomendaciones sobre cómo reorientar la política fiscal al acercamiento progresivo de estos derechos en un contexto de crisis.

**Ámbito Temporal.-** En el ámbito temporal esta investigación comprende del periodo 2006 a 2024 mediante el análisis de las políticas fiscales aplicadas para generar orientaciones y recomendaciones de estrategias fiscales viables al cumplimiento de los DESCAs.

**Ámbito Espacial.-** En relación al Ámbito Espacial, este trabajo está delimitado como estudio de caso a la zona comprendida como región fronteriza de México, particularmente al Estado de Baja California.

### **Pregunta de investigación**

A partir del planteamiento descrito, para el presente estudio se plantea la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo se encuentra el cumplimiento y progresividad de los DESCAs a la luz de sus principios y postulados teóricos-normativos y cómo reorientar la política fiscal para alcanzar su debido cumplimiento y progresividad en tiempos de crisis?

### **Objetivo central de la investigación**

El Objetivo Central de esta investigación es el analizar el cumplimiento y progresividad de los DESCAs a la luz de sus principios y postulados teórico-normativos y determinar cómo reorientar la política fiscal al acercamiento progresivo de estos derechos en tiempos de crisis.

### **Objetivos secundarios**

Los Objetivos Secundarios son Identificar los principios y postulados teórico-normativos sobre el cumplimiento y progresividad de los DESCAs; analizar el marco normativo y los sistemas de protección universal, regional y nacional de éstos

derechos; analizar la política fiscal de 2006 a 2024 de la zona fronteriza para identificar su congruencia o desapego con los principios y postulados teórico normativo de los DESCAs; delimitar propuestas sobre la reorientación de la Política Fiscal para alcanzar el cumplimiento y progresividad de los DESCAs en tiempos de crisis; y proponer en el contexto de las particularidades de la región fronteriza de Baja California orientaciones para una política fiscal tendiente al cumplimiento y progresividad de los derechos humanos que conforman el catálogo de DESCAs.

### **Hipótesis**

La hipótesis que se propone es que el “la política fiscal mexicana de 2006 a 2024 no ha sido congruente con los principios y postulados teórico normativos de los DESCAs, por lo que es necesario aplicar nuevas estrategias fiscales para alcanzar el cumplimiento y progresividad de estos derechos, en especial en tiempo de crisis”. Asimismo, se presenta una hipótesis secundaria, “es necesario reorientar la política fiscal al contexto de las crisis y a las particularidades de la región fronteriza de Baja California para alcanzar el cumplimiento progresivo de los DESCAs”.

La investigación se enfoca en un primer eje temático al análisis sobre la naturaleza e importancia de los DESCAs. Se parte de sus antecedentes, evolución y desarrollo. El estudio se integra asimismo del examen de sus principios rectores, su marco normativo nacional e internacional, que delimitan las obligaciones del Estado mexicano respecto a su cumplimiento. Se concluirá este eje temático con implicaciones de una crisis, y las consecuencias socioeconómicas, todo delimitado espacialmente al Estado mexicano.

En el análisis se busca desarrollar el puente entre los DESCAs y las políticas fiscales, partiendo de la evaluación de la compatibilidad de los Derechos Humanos, específicamente los DESCAs con las políticas fiscales sustentados en el sistema tributario mexicano. En este ámbito se integra el estudio de las características de

una política fiscal, su estructura, la vinculación entre estas y los derechos humanos y el análisis de esta vinculación en México.

El proceso investigativo aborda el análisis de las políticas fiscales nacionales con la intención de identificar los problemas estructurales del sistema tributario mexicano en la última década. Se pretende evaluar el cumplimiento de la progresividad de los DESCAs en México a través de políticas fiscales redistributivas, con la identificación de los esquemas de recaudación aplicables en México.

## **Metodología**

La metodología aplicada para esta investigación, dada la naturaleza del objeto de estudio, tiene un tratamiento tanto cualitativo como cuantitativo, a partir de técnicas investigativas de análisis teórico, normativo, datos e insumos estadísticos. Se incluirá la revisión teórica para examinar el objeto de estudio, mediante la selección de literatura científica especializada. El análisis documental incluirá proyectos y planes de gobierno, organigramas institucionales, legislación nacional y local, instrumentos internacionales y recomendaciones emitidas por organismos internacionales al Estado mexicano.

Este Proyecto se propone investigar sobre el cumplimiento y materialización de los DESCAs a través de operativizar la política fiscal y estrategias gubernamentales, delimitado a Baja California. Su abordaje se realiza sobre los DESCAs y las políticas fiscales, con énfasis en varios ejes temáticos: se examina el bienestar social y la inclusión social en Baja California.

El propósito es analizar las necesidades de ampliación de acceso a los derechos humanos, las capacidades institucionales para el acceso a estos derechos, así como plantear propuestas para el establecimiento y orientación de las políticas fiscales para el acceso a estos derechos en Baja California. No se trata de



temas separados o aislados, sino que por el contrario, su abordaje se realiza a partir de un análisis integral de desarrollo regional sustentable.

Cada uno de estos ejes temáticos tiene un conjunto ordenado y sistemático de acciones, que son desde este planteamiento, visualizadas como políticas públicas para el servicio de la sociedad. Se propone en este trabajo, alcanzar resultados que aporten orientaciones y recomendaciones aplicables al Estado de Baja California, delimitado en especial a Mexicali y Tijuana, y que pueden ser generalizables a otros municipios de la zona fronteriza. Se parte del convencimiento de que es necesario, ampliar el acceso a los DESCAs mediante el empoderamiento de la población en condición de atención prioritaria, vulnerabilidad y marginalidad para su acceso a beneficios económicos, sociales, políticos y culturales, y para ejercer con mayor amplitud los derechos sociales y la pobreza disminuya, aunado a la necesidad de capacitación en esta materia, se intenta aportar propuestas de solución a las problemáticas en relación al cumplimiento de los DESCAs, en sus diferentes ámbitos, salud, educación, vivienda, medio ambiente sano, cultura, así como las condiciones de trabajo y sus impactos sociales.

**Capitulo Primero**  
**Desarrollo teórico de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y**  
**Ambientales**

## **Capítulo Primero**

### **Desarrollo teórico de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales**

#### **1.1 Naturaleza de los DESCAs**

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son el eje central de los derechos humanos. Estos derechos se constituyen por un amplio abanico de derechos esenciales, naturales, morales y jurídicos, que individualizados plantean e integran exigencias para el Estado, al materializarse en derechos particulares para cada ser humano, desde la vida, la salud, los derechos civiles, la educación, el trabajo, la vivienda, la cultura y hasta el medio ambiente adecuado, entre otros. La naturaleza y principios de los derechos humanos es abordada por la doctrina desde visiones diferenciadas. En efecto, del panorama teórico conceptual de estos derechos se desprende que el pensamiento sobre su concepto y significado no es homogéneo. Los derechos económicos, sociales y culturales, tienen una naturaleza jurídica que *acoge la idea de que la dignidad de la persona humana requiere condiciones de vida sociopolítica y personal a las que un Estado debe propender, ayudar y estimular con eficacia dentro de la legitimidad democrática.*<sup>7</sup> Se identifican dos fuertes y amplias corrientes teóricas de las que a su vez se derivan otras.

Una de las grandes corrientes teóricas sobre la concepción y naturaleza de los derechos humanos los ubica como parte de la esencia humana, desde una perspectiva omnicomprensiva de la naturaleza, es decir que estos derechos son el camino para hacer posible la dignidad humana. En esta posición se encuentra la doctrina teológica del derecho natural de “*San Agustín (354-430), Santo Tomás de Aquino (1225-1247) y los pensadores españoles de los siglos XVI y XVII particularmente Francisco de Vitoria (1492-1546), Francisco Suarez (1548-1617) y Fernando Vázquez de Menchaca (1512-1569)*”<sup>8</sup>. La otra corriente teórica que

---

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán, Teoría general de los derechos humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pp. 196-197.

<sup>8</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, Universalization of the Human Rights, México, Ed. Artificios, 2021, p. 63.

recoge y explica la existencia de los derechos humanos, es la teoría que postula estos derechos a partir de su reconocimiento como derecho positivo. Para Antonio Enrique Pérez Luño: *"Una prueba de esto lo ofrece una monografía alemana Die Positivitat der Grundrechte en la que se afirma que la positivación de los derechos humanos, no tienen el carácter de una mera declaración del derecho humano, sino que posee valor constitutivo... se trata de dar vida en el marco de un ordenamiento a un conjunto de normas jurídicas"*<sup>9</sup>.

Desde una perspectiva crítica, es necesario examinar las dos corrientes teóricas mencionadas sobre la concepción y naturaleza de los derechos humanos. Si bien ambas posturas ofrecen una base para comprender estos derechos, es importante analizarlas a detalle. La corriente teórica que considera a los derechos humanos como parte de la esencia humana, vinculándolos a la dignidad humana, plantea una visión trascendental y universalista de estos derechos. Según esta perspectiva, los derechos humanos son inherentes a todos los individuos por el simple hecho de ser humanos. San Agustín, Santo Tomás de Aquino y otros pensadores de la época defendieron esta posición, argumentando que los derechos humanos están arraigados en la naturaleza divina o en una ley natural objetiva. Sin embargo, una crítica a esta teoría radica en la dificultad de establecer una definición consensuada de la esencia humana y de determinar qué derechos son verdaderamente universales. Por su parte, Rorty niega abiertamente uno de los rasgos constitutivos del concepto de derechos humanos desde su génesis en la Ilustración: la universalidad. A tenor del enfoque de Rorty, las libertades no dimnana de valores universales atribuidos a todos los seres humanos, sino e los sentimientos de esperanza en mejoras futuras, o de solidaridad ante circunstancias presentes de injusticia. Se trata siempre, por tanto, de actitudes referidas a hechos particulares históricos, circunstanciales y situacionales<sup>10</sup>. Además, esta concepción podría ser

---

<sup>9</sup> Pérez Luño, Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución, VII Edición, Madrid, España, Ed. Technos 2001, nota 76, p. 59.

<sup>10</sup> Pérez, Alberto E. Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho. Vol. 3. Editorial Tebar, 2007. pp. 19-20.

susceptible de interpretaciones subjetivas y selectivas que podrían justificar la exclusión de ciertos grupos o individuos de la protección de sus derechos.

Por otro lado, la corriente teórica que sostiene que los derechos humanos se derivan de su reconocimiento como derecho positivo pone énfasis en el papel de los marcos legales y las normas jurídicas en la protección de estos derechos. Según esta perspectiva, los derechos humanos adquieren validez y eficacia a través de su incorporación en las leyes y constituciones de los Estados. Esta visión es respaldada por teóricos como Antonio Enrique Pérez Luño, quien argumenta que la positivación de los derechos humanos les confiere un carácter constitutivo en la vida jurídica de una sociedad. Sin embargo, es importante reconocer que el reconocimiento legal de los derechos humanos no garantiza automáticamente su pleno respeto y cumplimiento. Existen numerosos casos en los que los derechos humanos son violados a pesar de estar codificados en la legislación nacional e internacional. Además, el enfoque legalista podría conducir a una visión reduccionista de los derechos humanos, limitando su alcance y relevancia a lo que está estipulado en las leyes, sin abordar cuestiones de justicia social y desigualdad estructural.

*Las corrientes teóricas que explican la naturaleza de los derechos humanos desde la perspectiva de la esencia humana y su reconocimiento legal ofrecen diferentes fundamentos y argumentaciones. Ambas posturas tienen sus méritos y limitaciones, y es crucial reconocer la importancia de una visión integral y complementaria de los derechos humanos. Para garantizar una protección efectiva de estos derechos, es necesario combinar una base ética sólida que reconozca su carácter universal y trascendental, con mecanismos legales y políticos que promuevan su positivación y aplicación concreta en la sociedad. Además, es fundamental abordar las estructuras de poder y desigualdad que socavan la plena realización de los derechos humanos, y fomentar una cultura de respeto, inclusión y justicia en todos los niveles de la sociedad.*

Ambas corrientes teóricas, tanto la teoría naturalista como la teoría positivista de los derechos humanos, tienen su centro de reflexión en la teoría de la justicia, como uno de los grandes ejes temáticos de la filosofía del derecho. Por su parte Genaro Carrió, se ha esforzado por reducir esta apariencia y acercarlo de alguna manera al iuspositivismo; pero las tesis de Dworkin se resisten a esa reducción. Y lo más importante es que la postura de Dworkin aporta algunas directrices muy valiosas para todo planteamiento de tipo iusnaturalista que aspire a tener una base bien argumentada y crítica.<sup>11</sup> Además, habrá que considerar en este marco teórico conceptual para la comprensión de los derechos humanos las ciencias históricas, la economía y la sociología por las aportaciones de estas importantes áreas del saber, para la integración disciplinar favorable entre filosofía y derecho con referencia de las otras ciencias.

Otro de los ejes centrales de este estudio, es el convencimiento de que el avance significativo de los derechos humanos en el mundo contemporáneo ha diluido las estrictas fronteras de los Estados, convirtiéndolas en zonas de interrelación entre el orden jurídico internacional y el orden jurídico interno, que transformó las concepciones tradicionales de la soberanía. Algunos autores califican a esta situación, refiriéndose como “*una nueva realidad jurídica global*”<sup>12</sup> y proponen la necesidad para esta nueva realidad, de un “*estado de derecho global*”<sup>13</sup>. En esta visión, se ubica la posición mayoritaria de la doctrina, sobre la afirmación de la evolución *mutativa* de los derechos humanos, al sostener que actualmente está superada la concepción de la soberanía vigente con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Al respecto, Giovanni Biaggini, sostiene que:

---

<sup>11</sup> Beuchot, M. 1998. “Los derechos humanos en la filosofía analítica: Ronald Dworkin”. *Tópicos, Revista de Filosofía*, 31-42, p.32.

<sup>12</sup> Cassese, Sabino. *Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation*, New York, Journal of International Law and Politics, 4ª edición, Roma, Italia, 2005, pp. 663-694.

<sup>13</sup> Palombella, Gianluigi, *The Rule of Law beyond the State: Failures, Promises, and Theory*, *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, Portland, 7ª edición, Estados Unidos de America, 2009, pp.442-467.

*“Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el derecho internacional alcanza en la solución de los problemas del presente, que ya no separan en su mayoría en las fronteras nacionales, un enorme incremento de su significación...La soberanía en el sentido clásico ya no corresponde a los estados constitucionales ius internacionalmente vinculados de formas diversas”<sup>14</sup>.*

Por su parte Luigi Ferrajoli expone que:

*“En la historia de las relaciones con la institución de la ONU y de las cartas internacionales de derechos humanos, se produjo una ruptura de las que hacen época. La ruptura de ese Ancien Régime internacional nacido hace tres siglos de la paz de Westfalia, fundado en el principio de la soberanía absoluta de los Estados y que fue a quebrar con la tragedia de las dos guerras mundiales... el paradigma de la democracia constitucional no es otro que la sujeción del derecho al derecho”<sup>15</sup>.*

Ciertamente, a partir de la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia del avance significativo de la universalidad de los derechos humanos, se generó su positivación en instrumentos internacionales que trascendieron al derecho interno de los Estados, dando un renovado impulso a su evolución político-constitucional. En el caso mexicano, debe aceptarse que México es referente por su liderazgo como pionero en la consagración jurídica de los derechos humanos; en este sentido, al definir la vocación del pueblo mexicano por estos derechos en la Ley Fundamental nacional, el constituyente reafirmó valores supremos como la libertad, la igualdad, la solidaridad y la justicia. Con la promulgación de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el constituyente mexicano fortaleció y profundizó la protección de los derechos humanos a través del replanteamiento de

---

<sup>14</sup> Biaggini, Giovanni, La idea de Constitución: ¿nueva orientación en la época de la globalización?, en Anuario Iberoamericano de la Justicia Constitucional, 7ª edición, España, 2003, pp. 43-75.

<sup>15</sup> Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías, La ley del más débil, 4ª edición, Madrid, España, Trotta, 1999, pp. 52-55.

los contenidos en el Título primero, Capítulo primero y la reconstrucción de quince preceptos de la Carta magna mexicana, al consagrar 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. 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"<sup>16</sup>. El maestro Gregorio Peces-Barba define a los derechos humanos como:

*"Una pretensión moral justificada, tendiente a facilitar la autonomía y la independencia personal, enraizada en las ideas de libertad e igualdad, con los matices que aportan conceptos como solidaridad y seguridad jurídica, y construida por la reflexión racional en la historia del mundo moderno, con las aportaciones sucesivas e integradas de la filosofía moral y política liberal, democrática y socialista"<sup>17</sup>.*

En esta forma, los derechos humanos se han convertido en la piedra angular sobre la que deben asentarse todas las comunidades mundiales, en el entendimiento de que son el conjunto de normas en las que concurren de manera armoniosa principios filosóficos, sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales, con la finalidad de proporcionar al ser humano una convivencia pacífica y digna.

Por núcleo esencial de un derecho recogeremos el concepto de Peter Häberle, quien lo define como el "ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho

---

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>17</sup> Peces-Barba Martínez, Gregorio, Curso de derechos fundamentales, Teoría general, IV Edición, Colección cursos III, España, Universidad Carlos III de Madrid, 1999, p. 39.



o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas políticas...”<sup>18</sup>

El supuesto contenido indeterminado de los derechos económicos, sociales y culturales se ha esgrimido como razón para desconocer su protección en el ámbito jurídico. Aunque este argumento carece de validez, toda vez que nada justifica la indefensión y falta de garantía de los DESCAs. Existe un enfoque frente a esa postura que ha trabajado la definición de un núcleo o contenido esencial de los derechos, que busca, ante todo, que su protección y realización estén bajo unos estándares adecuados que efectivamente dignifiquen la condición humana. Cabe aclarar que este contenido esencial no puede verse como la búsqueda de la realización de una mínima parte del derecho, sino que debe asumirse como un enfoque en permanente evolución con base en el carácter progresivo de los derechos.

En su naturaleza, y esencia de los DESCAs, se afirma que “a partir de su contenido obligatorio, puede dilucidarse el contenido del derecho correspondiente, si el Estado tiene una obligación de tomar medidas para que sea efectivo un derecho quiere decir que esa obligación existe...sería absurdo afirmar que el Estado no tiene deber de tomar medidas para que cada persona tenga un nivel de vida digna...”<sup>19</sup>. De acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su esencia “los DESCAs son derechos subjetivos que propenden por la realización del ser humano en condiciones de dignidad, mediante la satisfacción de mínimos esenciales que salvaguarden esferas como la autonomía, la identidad y los ámbitos

---

<sup>18</sup> Góngora, M. E.. El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá, 2003. p.20.

<sup>19</sup> Adame Goddard, Jorge, Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad, en Carbonell, Miguel coordinador, Derechos Fundamentales y Estado, México, IJ-UNAM, 2002, p. 70.

materiales de existencia, contribuyendo a la reducción de las brechas de desigualdad en la sociedad”<sup>20</sup>.

En efecto, los DESCAs se integran por uno de los grupos más importantes y necesarios de derechos para la existencia humana, algunos de ellos imprescindibles para la existencia de las personas y su posibilidad de una vida digna, a los que el Estado está obligado a dar respuesta hasta la más alta posibilidad de cumplimiento y buscar alternativas mediante políticas públicas, programas, medidas y acciones para su progresividad. El catálogo de derechos que integran los DESCAs es amplio, como la alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, agua potable. Es en este orden que se decidió realizar el análisis para su agrupación como conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La sistematización de estos importantes derechos que constituyen los DESCAs es abordada por la doctrina con visiones diferenciadas, y en el ámbito normativo tanto convencional como constitucional se ha dado un amplio desarrollo para su consagración como derechos particulares, que interrelacionados e interdependientes constituyen los DESCAs. Julieta Rossi y Víctor Abramovich afirman que “sin pretender agotar en este trabajo la tarea de descubrirlos podemos señalar algunos ejemplos de derechos que con mayor grado de claridad podrían considerarse derivados de los principios establecidos en las normas...”<sup>21</sup>.

El análisis de la naturaleza y caracterización de los derechos que integran los DESCAs, se realiza a continuación a partir de las opiniones teóricas, así como de su conceptualización en los diferentes instrumentos internacionales y regionales, como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

---

<sup>20</sup>Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCAs, Recuperado <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>, 2019.

<sup>21</sup> Rossi, Julieta y Abramovich, Víctor, La tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Martín Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B. José A. compiladores, México, Universidad Iberoamericana, 2006, p. 473.

(PIDESC), y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, fueron considerados los conceptos de su consagración en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin olvidar el Protocolo adicional de esta convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como el Protocolo de San Salvador. Pasaremos en consecuencia a la descripción preliminar de este catálogo de derechos:

### **Derecho a la salud**

La idea de derecho a la salud y su correlación como deber estatal aparece en muchos textos de la Ilustración: para Montesquieu, las leyes podían evitar la propagación de las enfermedades y en tal deber debería obrar el legislador: “el Estado debe a todos los ciudadanos una subsistencia segura, el alimento, un vestido decoroso y un género de vida que no sea contrario a la salud”<sup>22</sup>. Para algunos autores, la salud únicamente se puede exigir en el terreno de “la protección de la salud” pues, según ellos, sólo es materia del Estado la oferta de servicios, siendo las otras variables más o menos “naturales” y ajenas a la acción colectiva<sup>23</sup>. Sin embargo, los deberes del Estado trascienden las labores médico-hospitalarias o de protección.

El reconocido médico norteamericano Andrew Weil comenta sobre la salud:

*... la pérdida de la salud, restringe la libertad tanto como estar prisionero en la cárcel lo hace. Sin salud, las posibilidades de ser felices se reducen drásticamente. Para disfrutar nuestros derechos inalienables debemos tener*

---

<sup>22</sup> Montesquieu, De L´esprit des lois (1748, Geneve). Edición consultada: Del espíritu de las leyes, Madrid, Sarpe, 1984, dos tomos; traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, T. I, pp. 241 y 242.

<sup>23</sup> Martínez, Eduardo; García, Francisco, Tratado del derecho a la protección de la salud, Comunidad de Madrid, Madrid, 2000.

*salud, lo que significa que también debemos tener acceso a un buen servicio de salud.*<sup>24</sup>

Dentro de las visiones sobre el derecho a la salud, existe una primera visión que la identifica “como un todo”, que incluye la vivienda, la educación, el trabajo, como si fuera un macro derecho que contiene a todos los otros, lectura que se refuerza cuando se piensa en la salud como inseparable de la seguridad social<sup>25</sup>. Esto nos llevaría a la ecuación: derecho a la salud igual a Declaración Universal de los Derechos Humanos. A esto se suma la “tendencia creciente a considerar los problemas de la vida como problemas médicos”<sup>26</sup>. Si salud es todo, entonces toda situación adversa o no deseada es enfermedad.

Otra visión sobre la naturaleza del derecho a la salud, es la que lo identifica “como un fragmento”. Esta visión sólo integra el derecho a la salud través de una de sus variables, lo que implica el riesgo de vaciar de contenido el mismo concepto de salud, pues parece que la misma se reduce y se explica tan sólo por el adjetivo que le acompaña, “tal es el caso de los derechos reproductivos, el sida tanto en el plano nacional como internacional, la tecnología médica, los medicamentos, etc. Esta tendencia ha permitido articular acciones, pero genera limitaciones. Hablar de sida no debería ser un punto de llegada del derecho a la salud sino un punto de partida para hablar de malaria y derechos humanos, de tuberculosis y derechos humanos, etc.”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Weil, Andrew, *Porque nuestra salud importa*, New York, Hudson Street Press, 2009, p. 4.

<sup>25</sup> Algunos autores incluyen en la expresión “seguridad social” a la salud, otros denominan así sólo a los servicios de pensiones, pero esto no solo sucede en teoría sino que también afecta la práctica. México, por ejemplo, utilizó los recursos de pensiones para el desarrollo de servicios de salud. Ver Tamburi, Giovanni: “La seguridad social en la América Latina: tendencias y perspectivas”, en Mesa-Lago, Carmelo (Comp.): *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 82.

<sup>26</sup> Entrevista a Richard Smith, director del *British Medical Journal*, en “Sólo el 10% de los estudios es válido para el médico”, *El País*, Madrid, 1 de octubre de 2002.

<sup>27</sup> Sobre las múltiples definiciones de salud y el debate que suscitan, ver, entre otros: Laín, *Historia de...*, Organización Mundial de La Salud, “Constitución de la Organización Mundial de la Salud”, en *Documentos Básicos*, Documento oficial núm. 240, Washington, 1991; Salleras, “La salud y...”; Martí Tusquets, *El descubrimiento científico*.

La constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), afirma dentro sus principios que: “Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud para vivir dignamente”<sup>28</sup>. El derecho al “grado máximo de salud que se pueda lograr”<sup>29</sup> exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, entre ellos la disponibilidad de servicios de salud, condiciones de trabajo seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El goce del derecho a la salud está estrechamente relacionado con el de otros derechos humanos como los derechos a la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la no discriminación, el acceso a la información y la participación. El derecho a la salud abarca libertades y derechos. Entre las libertades se incluye el derecho de las personas de controlar su salud y su cuerpo, por ejemplo, derechos sexuales y reproductivos; sin injerencias, por ejemplo, torturas y tratamientos y experimentos médicos no consensuados.

Los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho a la salud, están plenamente reconocidos por la comunidad internacional y también en toda la legislación internacional de derechos humanos. La cuestión no consiste en saber si se trata de derechos humanos básicos, sino en saber a qué dan derecho y qué carácter jurídico tienen las obligaciones de los Estados para hacerlos efectivos. De todas las codificaciones globales de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el que proporciona el marco jurídico internacional más importante para la protección de esos derechos.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Off. Rec. Wld Hlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Las reformas adoptadas por la 26ª, la 29ª, la 39ª y la 51ª Asambleas Mundiales de la Salud (resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente, se han incorporado al presente texto.

<sup>29</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights; 2009.

<sup>30</sup> Brena Sesma, Ingrid, “El derecho a la salud”, en Valdez, Luz Maria (Coord.), *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, Mexico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, P.87

En su Observación General número 14 el CDESC de la ONU ofrece una orientación detallada a los Estados en relación a sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir el derecho a la salud. El Comité también indica que el derecho incluye los siguientes estándares esenciales e interrelacionados:

- **Disponibilidad.** Los Estados deben asegurar la provisión de una infraestructura suficiente válida de salud pública e individual en todo su territorio, así como instalaciones de agua y saneamiento seguras, personal capacitado y adecuadamente compensado y todos los medicamentos esenciales.
- **Accesibilidad.** El acceso a la salud consiste en cuatro elementos clave: la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica y la accesibilidad de la información. Las instalaciones y servicios de salud deben ser accesibles a todos, especialmente a los más vulnerables, sin discriminación de ningún tipo. Las instalaciones y servicios, así como los factores determinantes básicos de la salud, tales como los servicios de agua y saneamiento, deben ser accesibles físicamente. Las infraestructuras de salud, bienes y servicios deben estar al alcance de todos, y cualquier pago debe estar basado en el principio de equidad para que las familias más pobres no soporten una carga desproporcionada de los gastos relacionados con la salud. Los Estados deben garantizar que toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información sobre la salud, en equilibrio con la confidencialidad de la información médica.
- **Aceptabilidad.** Las infraestructuras de salud deben ser respetuosas con la ética médica y la cultura de los individuos y las comunidades, así como prestar atención a los requisitos de géneros y relativos al ciclo de la vida.
- **Calidad.** Las infraestructuras de salud deben ser científica y médicamente apropiadas y de buena calidad. Entre otras cosas, esto requiere la provisión de medicinas y equipos necesarios, profesionales médicos formados y el acceso a agua y saneamiento<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 14: el derecho a la salud (artículo 12 PIDESC) 35º período de sesiones Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005 Tema 3 del programa provisional.

Los derechos incluyen el derecho de acceso a un sistema de protección de la salud que ofrezca a todas las personas las mismas oportunidades de disfrutar del grado máximo de salud que se pueda alcanzar. En consecuencia, para alcanzar este derecho es necesario:

- Tener la disponibilidad de los establecimientos, bienes y servicios públicos de salud en número suficiente y en buen estado, así como contar con programas, personal médico capacitado y bien remunerado y los medicamentos esenciales.
- Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles física y económicamente para todas las personas sin discriminación alguna; se requiere también promover y defender el acceso a la información, lo que implica el derecho de solicitar, recibir y difundir información acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.
- Aceptabilidad: todos los establecimientos, acciones y servicios deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados.
- Buena calidad de los bienes y servicios de salud.

### **Derecho a la alimentación adecuada**

Todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre, según las normas internacionales de derechos humanos. En pocas palabras, se trata del “derecho a la alimentación”. El derecho a una alimentación adecuada comprende los aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar el derecho a la alimentación.

De conformidad con la observación general 12 del CDESC de la ONU: “El derecho a la alimentación no es el derecho a ser alimentado sino, primordialmente, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Sólo cuando una persona no

pueda, por razones ajenas a su voluntad, proveer a su propio sustento, tiene el Estado la obligación de proporcionarle alimentación o los medios de adquirirla”<sup>32</sup>. Se trata de tener acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. Por ello, implica:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimenticias de las personas.
- Una alimentación sin sustancias nocivas y adecuadas para una cultura determinada.
- La accesibilidad económica para todas las personas: los costos financieros asociados a la adquisición de los alimentos necesarios deben estar a un nivel tal que no se vean afectadas otras necesidades básicas.
- El trabajo agrícola sustentable y la existencia de sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que "la principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo".<sup>33</sup>

### **Derecho a un nivel de vida adecuado**

De acuerdo con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por*

---

<sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12: el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)

<sup>33</sup> Idem



*circunstancias independientes de su voluntad*". A su vez, el artículo 11 del PIDESC vincula este derecho al de la mejora continua de las condiciones de existencia.

Un nivel de vida adecuado puede considerarse el derecho marco de los DESC. El reconocimiento de este derecho humano en los citados ordenamientos internacionales exige, por lo menos, "que todos los seres humanos en todo su ciclo vital, puedan acceder a los recursos indispensables de subsistencia"<sup>34</sup>, es decir, a la alimentación, al vestido, la vivienda y a los servicios de asistencia médica y social, de modo equitativo, sin tener en cuenta la ubicación geográfica ni las poblaciones y a una mejora continua de las condiciones de vida. El derecho a la alimentación es el derecho de cada hombre, mujer y niño a una alimentación garantizada, y consta de cuatro aspectos importantes:

- El alimento debe ser suficiente: es decir, suficiente para toda la población.
- El alimento debe ser accesible: cada persona debe poder obtener alimento, ya sea gracias a su producción propia (ganadería y agricultura), o gracias a un poder adquisitivo suficiente para comprar alimento.
- El acceso al alimento debe ser estable y duradero: el alimento debe estar disponible y accesible en todas las circunstancias (guerras, catástrofes naturales, etc.).
- El alimento debe ser salubre: es decir, consumible e higiénico, y en particular el agua debe ser potable<sup>35</sup>.

## **Derecho a la Educación**

La educación debe orientarse al desarrollo de la personalidad humana y el sentido de la dignidad, respetando los derechos humanos y las libertades

---

<sup>34</sup> Barahona Riera, Rocío, Nivel de vida adecuado, servicios sociales y envejecimiento, Foro Internacional sobre los derechos de las personas mayores, <https://www.cepal.org/es/eventos/foro-internacional-derechos-personas-mayores> México, 2012.

<sup>35</sup> Humanium, La alimentación garantizada es un derecho fundamental, <https://www.humanium.org/es/derecho-alimentacion/> Alemania, mayo, 2019.

fundamentales, además de capacitar a las personas para participar en una sociedad libre, pacífica y tolerante. El derecho a la educación implica requisitos específicos en los diferentes niveles de educación. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos, lo que implicará consideraciones de costos directos e indirectos relacionados con la educación. La naturaleza obligatoria de la enseñanza primaria protege contra violaciones de este derecho por parte de los padres o de los gobiernos, elimina la discriminación basada en los ingresos y acaba con los incentivos para la falta de asistencia. Los Estados deben elaborar un marco nacional que amplíe y mejore progresivamente el sistema educativo y que sucesivamente introduzca la educación gratuita en los demás niveles, como el secundario, superior y educación fundamental.

Todo Estado debe respetar el derecho a la libertad de enseñanza. Este principio implica la obligatoriedad de hacer posible el acceso universal a la educación de calidad, en todos sus niveles, en condiciones de igualdad, encauzándola hacia una convivencia social armónica y pacífica que promueva la integridad de la familia y el interés general de la sociedad, y que, desde una posición de alteridad, sea respetuosa con los derechos de todos los individuos, sin discriminación por cualquier condición social, y con la dignidad humana, entendida ésta como el valor consustancial, inspirador, de los derechos y libertades.<sup>36</sup> Esto incluye el respeto a las convicciones religiosas y morales de los niños y los padres, el derecho de los padres o tutores legales de escoger escuelas privadas para sus hijos, y la libertad para establecer instituciones educativas privadas, siempre y cuando se ajusten a las normas nacionales de planes de estudio y admisiones.

En su **Observación General número 13**, el CDESC proporcionó directrices detalladas a los Estados con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación. Lo que interesa destacar aquí estriba en que el CDESC en su Observación General número 13 ha expuesto que el derecho a

---

<sup>36</sup> Beato, EJS, & Álvarez, AMC 2006. "*Derecho a la educación y democracia: los principios-directrices constitucionales inspiradores de la enseñanza en México*". Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM 16, no. 2: 71-107. p.87.

recibir educación comprende la educación en todas sus formas y en todos sus niveles, y asimismo analiza el contenido y el alcance de cada nivel educativo e intitula el referente a nuestro objeto de interés como el derecho a la enseñanza superior.<sup>37</sup> El Comité también señaló que el derecho incluye las siguientes características esenciales e interrelacionadas:

- **Disponibilidad.** Los Estados deben garantizar la provisión de suficientes infraestructuras educativas (instituciones y programas) para todas las personas. Estas deben estar equipadas con todos los materiales y las instalaciones necesarias para funcionar adecuadamente en el contexto específico, tales como edificios, equipos didácticos y materiales, personal capacitado y adecuadamente remunerado, protección ante elementos naturales, instalaciones sanitarias para ambos sexos y agua potable.
- **Accesibilidad.** El acceso a la educación consiste en tres elementos clave: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad económica. Las instituciones educativas deben ser accesibles a todas las personas, especialmente a los más vulnerables, y nadie puede ser objeto de discriminación sobre la base de, entre otros motivos, el sexo, el origen étnico, la ubicación geográfica, la situación económica, la discapacidad, la ciudadanía o el permiso de residencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la religión, la detención o la orientación sexual. Las escuelas deben estar a una distancia segura y razonable de las comunidades o, para las zonas remotas, accesibles a través de tecnología moderna. La educación debe ser asequible para todas las personas, y los Estados deben incorporar progresivamente la enseñanza gratuita en todos los niveles.
- **Aceptabilidad.** Sujetos a los objetivos generales de la educación y a las normas educativas mínimas establecidas por el Estado, los programas de estudio y de enseñanza deben ser aceptables para los estudiantes y, en los casos

---

<sup>37</sup> Jongitud Zamora, José Daniel Cruz. "El derecho humano a la educación superior en México". *Revista de la educación superior* 46, núm. 182 (2017): 45-56.

apropiados, para los padres. Esto significa que la educación debe ser relevante para el contexto, las necesidades y las capacidades evolutivas del niño, y debe ser de buena calidad y culturalmente apropiada.

- **Adaptabilidad.** La educación debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse y responder a las sociedades cambiantes y las necesidades de los estudiantes dentro de entornos sociales y culturales diversos<sup>38</sup>.

Este derecho humano reconoce la obligatoriedad de la enseñanza primaria gratuita, así como la generalización de la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, mediante la implantación progresiva de su gratuidad y la accesibilidad de la enseñanza superior sobre la base de las capacidades y por medio de la implementación progresiva de su gratuidad; para lo que se requiere:

- Contar con instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, con infraestructura en buen estado que cubra la demanda de manera adecuada, así como la mejora continua de las condiciones materiales del cuerpo docente.
- Instituciones y programas de enseñanza sin discriminación, accesibles física y económicamente para todas las personas.
- La forma y el fondo de la educación han de ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. La educación debe ser flexible para poder adaptarse a las necesidades de las sociedades y de las comunidades.
- Garantizar la gratuidad de la enseñanza básica y, progresivamente, de los niveles de secundaria hasta el superior<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 13: el derecho a la educación (artículo 13 PIDESC) 21º período de sesiones 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

<sup>39</sup> Tello Moreno, Luisa Fernanda, Panorama General de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la colección de textos sobre derechos humanos, CNDDHH, México, 2011

## **Derecho a la protección y asistencia a la familia**

El numeral 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad”. Sin embargo, la Convención no distingue qué tipo o tipos de familia se refiere. Aplicando el principio jurídico de que no se puede distinguir donde la ley no distingue, se debe entender que la Convención establece una protección general para todas las familias, independientemente de cuál sea su composición. En todo caso, corresponde a la legislación nacional establecer las regulaciones particulares, sin detrimento del derecho esencial establecido en este instrumento internacional.

En ese sentido, la normatividad interamericana garantiza la protección de todas las familias, y que la legislación nacional no podría establecer distinciones, exclusiones o restricciones a este derecho, que vendrían a constituir discriminaciones contrarias al estándar que establece la normativa, tales como:

- Sin discriminación alguna, se debe conceder a la familia la más amplia protección y asistencia, particularmente en lo que se refiere a su constitución y mantenimiento, es decir, la libertad para contraer matrimonio, los aspectos de maternidad y los derechos de los niños y las niñas y de la población adolescente.
- Al respecto debe tenerse especial cuidado, en la legislación nacional, de no establecer regulaciones que puedan ser restrictivas para familias monoparentales u otras y, especialmente, para aquellas encabezadas por mujeres en condiciones de pobreza<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha pronunciado al respecto, señalando que: “Al dar efecto al reconocimiento de la familia en el contexto del artículo 23, es importante aceptar el concepto de las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos, así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos (véase la Observación general Nº 19, párr. 2). La familia monoparental suele consistir en una mujer soltera que tiene a su cargo uno o más hijos, y los Estados Partes deberán describir las medidas de apoyo que existan para que pueda cumplir sus funciones de progenitora en condiciones de igualdad con el hombre que se encuentre en situación similar.” Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No 28, 29 de marzo de 2000.

- Se debe proteger a la población infantil y adolescente contra la explotación económica y social.

### **Derecho a la libre determinación**

Es el fundamento del derecho al desarrollo de todos los pueblos, por el que pueden definir sus prioridades. Se ha convertido en” un eslogan incuestionable en nuestra sociedad. Y no sin razón. La libertad es una característica constitutiva del ser humano. Y es el fundamento de su dignidad”<sup>41</sup>. El hombre es libre por naturaleza. Y ha de asumir autónomamente la construcción de su vida y su destino. Es libre para realizar plenamente su humanidad.

Giovanni Forno nos menciona que previamente a la constitución de las Naciones Unidas, Starushenko definió el principio como el reconocimiento de la capacidad que cada pueblo tiene de decidir su pertenencia política, por medio de la adhesión a cualquier Estado, del cambio de soberano o mediante la conquista de su independencia política.<sup>42</sup> Tanto la primera parte del Pacto como del PIDCP contiene un artículo en el que se consagra el derecho de los pueblos a la libre determinación, conforme al que pueden establecer libremente, y sin interferencias externas, su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural, por lo que deben poder disponer con autonomía de sus riquezas y recursos naturales. Implica lo siguiente:

- Poder establecer libremente, como pueblo, su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural.
- Disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

---

<sup>41</sup> Remolina Vargas, Gerardo, “El libre desarrollo de la personalidad”, La Javeriana, <https://www.javeriana.edu.co/documents/12789/10915556/P%C3%A1g.+25.+Opini%C3%B3n+P.+Remolina.+junio+2019+WEB.pdf/935e47f6-3ea3-49b1-b398-7d25afdd2b00>, México, 2019.

<sup>42</sup> Flórez, Gustavo CAF 2003. "Apuntes sobre el principio de la libre determinación de los pueblos". Agenda Internacional 9 (18): 91-120. p.97.

- En ningún caso se puede privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

## **Derechos Laborales**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que los estados deben garantizar remuneraciones que permitan una subsistencia digna y salarios equitativos e iguales por trabajos iguales; el derecho de los trabajadores a seguir su vocación y a cambiar de empleo; el derecho al ascenso en función de parámetros de calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio; el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a una indemnización o readmisión por despido injustificado; el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo; la prohibición del trabajo nocturno, insalubre o peligroso para los niños y el establecimiento de una jornada reducida para los menores de 16 años; la limitación razonable de las horas de trabajo diarias y semanales, y su reducción para trabajos peligrosos, además del descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas y la remuneración de los días de fiesta nacional<sup>43</sup>.

Como complemento, en relación a los derechos laborales, también se encuentran los derechos sindicales, mismos que consisten en los derechos a organizar sindicatos, a afiliarse a ellos y a no ser obligado a pertenecer a ninguno; que éstos formen federaciones y confederaciones nacionales; formen organizaciones sindicales internacionales y se afilien, además de la obligación de los estados de permitir que los sindicatos funcionen libremente. El reconocimiento de la presencia y de la actividad del sindicato se denominó libertad sindical, y esta noción integra en sí misma un conjunto amplio de conductas y de facultades que resultan protegidas como derecho válido y eficaz.<sup>44</sup> Reconoce también el derecho de huelga y establece que el ejercicio de estos derechos sólo se puede sujetar a las restricciones previstas en las leyes, propias de las sociedades democráticas y

---

<sup>43</sup> Tello Moreno, Luisa Fernanda, Panorama General de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la colección de textos sobre derechos humanos, CNDDHH, México, 2011

<sup>44</sup> Baylos, Antonio. 2022. ¿Para qué sirve un sindicato? Los Libros de la Catarata.

necesarias para la salvaguardia de intereses de carácter público. En su **Observación General número 18**, el CDESC proporciona una guía detallada a los Estados con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho al trabajo. El Comité también indica que el derecho incluye las siguientes características esenciales e interrelacionadas:

- **Disponibilidad.** Los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.
- **Accesibilidad.** El acceso al trabajo reviste tres dimensiones: no discriminación, accesibilidad física y acceso a la información. La discriminación en el acceso al trabajo y la continuidad del trabajo está prohibida. Los Estados deben asegurar una razonable adaptación para que los espacios de trabajo sean accesibles, en particular para las personas con discapacidades físicas. Todas las personas tienen el derecho a buscar, obtener e impartir información sobre oportunidades de empleo.
- **Aceptabilidad y calidad.** El derecho al trabajo presenta varios componentes interrelacionados, incluyendo el derecho a aceptar libremente empleo, condiciones laborales justas y seguras, en especial condiciones laborales seguras y el derecho a constituir sindicatos<sup>45</sup>.

En atención a lo anterior, estos derechos implican lo siguiente:

- El derecho al trabajo es el que posee toda persona para tener la oportunidad de ganarse la vida mediante una labor libremente escogida o aceptada, y obtenida sin discriminación.
- Se debe contar con programas encaminados a conseguir el pleno empleo de todos aquellos que están en condiciones de trabajar, la orientación vocacional y proyectos de capacitación técnico-profesional.

---

<sup>45</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 18: el derecho a una alimentación adecuada (artículo 6 PIDESC) 35º período de sesiones Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005 Tema 3 del programa provisional.



- El derecho al trabajo incluye el goce de condiciones laborales equitativas y satisfactorias que le aseguren a toda persona una remuneración que le proporcione, como mínimo, un salario equitativo e igual por trabajo de idéntico valor, así como condiciones de existencia dignas para ella y sus familias.
- La seguridad e higiene en el trabajo.
- La igualdad de oportunidades para todas y todos de ser promovidos dentro de su trabajo, sin más consideraciones que los factores de tiempo, servicio y capacidad.
- Permitir el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.
- La negociación colectiva, la libertad, la democracia sindical y el derecho de huelga, entre otros.

### **Derecho a la seguridad social**

Se identifican dos grandes modelos de bienestar en términos de la seguridad social: el universal o "beveridgeano" y el ocupacional o "bismarckiano". El primero considera los derechos básicos de bienestar para los ciudadanos, caracterizados por un acceso sin restricciones a los servicios sociales con financiación por vía impositiva. El segundo corresponde al principio distributivo de la seguridad social en el cual las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas.<sup>46</sup> Es necesario señalar que la seguridad social se refiere a toda la red de servicios a que deben tener acceso los trabajadores, y que ésta contribuya a su bienestar social en casos de enfermedad, paternidad, viudez, desempleo e invalidez, entre otros, mientras que el seguro social se refiere al mecanismo que hace posible el acceso a la seguridad social por medio del cual los patrones abonan de manera continua a las instituciones de seguridad

---

<sup>46</sup> García Guzmán, M. "Derecho a la seguridad social". Estudios políticos (México) 32 (2014): 83-113.

social una parte del salario de los trabajadores para el sostenimiento del sistema, que les permita acceder a esas prestaciones<sup>47</sup>.

Este derecho comprende el acceso a sistemas de seguridad social y establece expresamente que, en caso de la muerte del beneficiario, las prestaciones se apliquen a sus dependientes, por ejemplo podemos decir que ante el fallecimiento del padre o de la madre, cuando los hijos quedan comúnmente sin medios económicos para enfrentar esa situación, la seguridad social tiene por objeto atender esta falta de medios económicos a través de la pensión de orfandad que forma parte de las prestaciones sociales.<sup>48</sup> Si las personas están trabajando, el derecho debe incluir, por lo menos, atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidente de trabajo, enfermedad profesional y, tratándose de trabajadoras, licencias retribuidas por maternidad antes y después del parto.

- Implica una serie de medidas de protección para la población adulta mayor, para personas con necesidades especiales, para quienes padecen enfermedades o que se encuentran en cualquier otra situación que les dificulte obtener los ingresos necesarios para vivir dignamente.
- Estas medidas –como los seguros de desempleo, las pensiones, la atención médica, etc.– no pueden estar exclusivamente sujetas a prestaciones derivadas del trabajo formal, pero cuando las personas desarrollen un empleo, las empresas deberán cubrir al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional. Cuando se trate de mujeres, tendrán que otorgar la licencia por maternidad y el servicio de guarderías<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*

<sup>48</sup> González, Celia, and Jorge Paitán. 2017. *El derecho a la seguridad social*, vol. 28. Fondo Editorial de la PUCP. p.124.

<sup>49</sup> *Op. cit.*

## Derecho a la vivienda adecuada

Toda persona tiene derecho a la vivienda (Con fundamento en el artículo 5to CPEUM). Una vivienda adecuada, como parte de un nivel de vida adecuado, es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. No debe entenderse como limitada solamente a una vivienda básica. En lugar de ello, los Estados deben promover los entornos nacionales apropiados para hacer realidad este derecho (incluyendo hacer frente a las amenazas inmediatas a la vivienda), el desarrollo de políticas y prácticas para responder a las necesidades de vivienda a largo plazo por los cambios poblacionales, y la regulación de la provisión de vivienda por parte del sector privado.

Un concepto que resulta relevante es el de “vivienda mínima”, que tiene distintas connotaciones o interpretaciones (Conceptos de 2 o 3 “vivienda mínima”); sin embargo, se debe entender que, si la vivienda es un bien o componente de primera necesidad, al que todo ser humano tiene derecho, su producción debe estar al alcance de todas las familias e individuos sin importar su condición social o económica.<sup>50</sup>

En su **Observación General número 4** el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) proporciona una guía detallada a los Estados con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a una vivienda adecuada. En su comentario general N°. 4. (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11(1) del Pacto), advirtió el Comité que había que dar prioridad a los grupos sociales en condiciones desfavorables, dado que las obligaciones bajo el Pacto siguen aplicándose, aún con mayor pertinencia, en tiempos de recesión económica.<sup>51</sup> El Comité también resalta que el derecho incluye las siguientes siete características esenciales e interrelacionadas. Es el derecho a

---

<sup>50</sup> Barrera, LP, Terrazas, LH, y Gómez, CG 2020. "La vivienda construida en serie y la influencia de la normatividad para las condiciones de habitabilidad en Ciudad Juárez, Chihuahua, México". Edähi Boletín Científico de Ciencias Sociales y Humanidades del ICSHu 9, no. 17: 26-34. p.27.

<sup>51</sup> Trindade, Antonio Augusto Cançado. 1994. *La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de Derechos Humanos, P. ¿??*

vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte, para lo cual son indispensables los siguientes elementos:

- **Seguridad jurídica de la tenencia.** Cada persona debe tener un nivel de seguridad en su situación de vivienda para estar protegido frente al desalojo forzoso o arbitrario, el hostigamiento u otras amenazas. Dicha protección puede adoptar diversas formas, tales como la propiedad legal, el alquiler o una cooperativa de vivienda.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.** Los Estados deben garantizar que las viviendas ofrecen las instalaciones necesarias para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Esto incluye el acceso permanente a recursos naturales y comunes, el agua potable, la energía para cocinar, la calefacción e iluminación, las instalaciones sanitarias y de aseo, el almacenamiento de alimentos, la eliminación de desechos, el drenaje y los servicios de emergencia.
- **Asequibilidad.** La vivienda y los costos relacionados con la vivienda deben ser proporcionales a los niveles de ingresos, y en un nivel que no comprometa otras necesidades básicas. Los Estados deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una, poner en marcha protecciones para los inquilinos frente a los alquileres no razonables, y asegurar la disponibilidad de materiales naturales en las sociedades donde estos recursos sean las principales fuentes utilizadas para la construcción de viviendas.
- **Habitabilidad.** La vivienda adecuada debe proporcionar a sus habitantes un espacio suficiente, ser segura para vivir y dar protección contra el frío, el calor, la lluvia y otros elementos de la naturaleza y riesgos estructurales. Los Estados deben prestar especial atención a la relación entre la vivienda inadecuada y las amenazas a la salud.
- **Accesibilidad.** Todo el mundo debe tener acceso a una vivienda adecuada, especialmente los más vulnerables. Los Estados deben ofrecer vivienda prioritaria a los grupos desfavorecidos, incluyendo, entre otros,

los ancianos, los niños, las personas con discapacidad, los enfermos terminales y las víctimas de desastres naturales. Los Estados deben elaborar planes de viviendas apropiadas para aumentar el acceso a la tierra de las personas sin hogar o los sectores empobrecidos de la sociedad.

- **Ubicación.** En muchos casos, tanto en las ciudades como en las zonas rurales, el transporte puede ser costoso y consumir mucho tiempo. La vivienda adecuada debe estar en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de salud y educación y otros servicios sociales. Las casas no deben construirse en lugares peligrosos o contaminados.
- **Adecuación cultural.** Los materiales de construcción de las viviendas deben estar conectados con la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda, según corresponda a las comunidades dentro del contexto particular. Los esfuerzos para modernizar la vivienda deben tener adaptarse a las creencias y necesidades de los habitantes<sup>52</sup>.

## Derechos Culturales

La Declaración de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural establece que *“la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”*<sup>53</sup>. Al definir la cultura como el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales de una sociedad o grupo social, refleja la riqueza y complejidad de la identidad humana y la manera en que nos relacionamos con nuestro entorno. Al abarcar no solo las artes y las letras, sino también los modos de vida, las formas de convivencia, los sistemas de valores y las tradiciones, la declaración reconoce que la cultura es el

---

<sup>52</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) Sexto período de sesiones (1991)

<sup>53</sup> Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, de noviembre de 2001

eje central que da forma a nuestras vidas y nos conecta con nuestros antepasados y las generaciones futuras.

El derecho a participar en la vida cultural tiene elementos tanto individuales como colectivos<sup>54</sup>. Pueden ejercerse como un individuo, en asociación con otros, o dentro de una comunidad o grupo. Los Estados deben prestar especial atención a los derechos culturales de los grupos minoritarios e indígenas, entre otros, y proporcionar oportunidades tanto para preservar su cultura como para formar su desarrollo cultural y social, incluyendo la relación con el lenguaje, la tierra y los recursos naturales esto en vista de que las características de las minorías son: sufren marginación y opresión política, socio-económica o cultural, o bien, se encuentran vulnerables ante tal marginación y opresión en comparación con otros grupos (Dersso, 2012).<sup>55</sup>

En su **Observación General número 12**, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) proporcionó orientación detallada a los Estados con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a participar en la vida cultural. A la participación en la vida

---

<sup>54</sup> La cultura a) es "el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias" (Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, preámbulo, quinto párrafo); b) es, "por su propia naturaleza, un fenómeno social, el resultado de la creación común de los hombres y de la acción que ejercen unos sobre otros [...], que no se limita al acceso a las obras de arte y a las humanidades, sino que es a la vez la adquisición de conocimientos, exigencia de un modo de vida, necesidad de comunicación" (UNESCO, Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural, 1976, "Recomendación de Nairobi", preámbulo, quinto párrafo, apartados a) y c)); c) "abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo" (Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales, art. 2 (definiciones), apartado a)); d) es "la suma total de las actividades y productos materiales y espirituales de un determinado grupo social que lo distingue de otros grupos similares, y un sistema de valores y símbolos, así como un conjunto de prácticas que un grupo cultural específico reproduce a lo largo del tiempo y que otorga a los individuos los distintivos y significados necesarios para actuar y relacionarse socialmente a lo largo de la vida" (Rodolpho Stavenhagen, "Cultural rights: A social science perspective", en H. Niec (coord.), *Cultural Rights and Wrongs: a collection of essays in commemoration of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, París y Leicester, UNESCO Publishing e Institute of Art and Law).

<sup>55</sup> Martínez, José R. "Los derechos culturales de las poblaciones mestizas en México: ¿amenazados?". p.50.

cultural se la vincula con la elección libre de los individuos y con el concepto de propia identidad. Estas formas de participación cultural incluyen, por ejemplo, el uso de ciertos idiomas, la afiliación o prácticas religiosas, buscar y desarrollar conocimientos y expresiones culturales, y en lo que respecta a las comunidades y pueblos indígenas.<sup>56</sup> El Comité también destacó que el derecho incluye las cinco siguientes características esenciales e interrelacionadas:

- **Disponibilidad.** Los bienes y servicios culturales deben estar disponibles para que todos puedan disfrutar y beneficiarse de ellos, incluidas las instituciones y los eventos (como bibliotecas, museos, teatros, cines y estadios deportivos), los espacios abiertos compartidos y los bienes culturales intangibles (tales como los idiomas, las costumbres, las creencias y la historia).
- **Accesibilidad.** El acceso a la cultura consiste en cuatro elementos clave: la no discriminación, la accesibilidad física, la accesibilidad económica y la accesibilidad de la información. Los Estados deben asegurar que todas las personas tengan oportunidades concretas, eficaces y asequibles para disfrutar de la cultura sin discriminación. Este acceso debe extenderse a las zonas rurales y urbanas, con especial atención a las personas con discapacidad, las personas mayores y las personas en situación de pobreza. Los Estados deben garantizar que toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información sobre la cultura en el idioma de su elección.
- **Aceptabilidad.** En relación con las medidas para hacer realidad los derechos culturales, los Estados deberían mantener consultas con las personas y comunidades involucradas para asegurar que estas aceptan las medidas para proteger la diversidad cultural.
- **Adaptabilidad.** Los Estados deben adoptar un enfoque flexible a los derechos culturales y respetar la diversidad cultural de los individuos y las comunidades.

---

<sup>56</sup> Famá, ie el derecho a participar en la vida cultural. la observación general n. ° 21 del comité de derechos económicos, sociales y culturales. Buenos Aires: Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires Departamento de Publicaciones, 135. p.144.

- **Idoneidad.** La realización de los derechos culturales debe ser adecuada en el contexto pertinente, con especial atención por parte de los Estados a los valores culturales relacionados con, entre otras cosas, los alimentos y su consumo, el uso del agua, la provisión de servicios de salud y educación, y el diseño y construcción de viviendas<sup>57</sup>.

Los derechos culturales implican de manera general:

- La existencia de medidas para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura.
- El derecho a participar en la vida cultural de la sociedad y de la comunidad.
- El derecho a beneficiarse de los adelantos científicos y tecnológicos.
- Libertad para desarrollar la investigación científica y la actividad creadora, así como el derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan a la persona por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
- Los derechos culturales, en especial para los grupos menos favorecidos, tienen una importancia fundamental para los principios de igualdad de trato, libertad de expresión, el derecho a recibir y brindar información y el derecho al pleno desarrollo de la personalidad.
- El respeto a la diversidad cultural de los pueblos.

## **Derecho al medio ambiente sano**

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado. Un medio ambiente adecuado se considera una condición previa para la realización de otros derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la alimentación, la salud y un

---

<sup>57</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 43º período de sesiones Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009.



nivel de vida adecuado. La dimensión del derecho fundamental a un medio ambiente sano ha sido interpretada incluso más allá del contenido de la Constitución, gracias a recientes criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en los que se han incorporado diversos estándares internacionales de protección.<sup>58</sup>

Existe una referencia parcial a esto en el derecho a la salud establecido en el PIDESC, que señala que los Estados deben cumplir con el derecho a la salud mediante, entre otras medidas, la mejora de todos los aspectos de la higiene ambiental. La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), es la encargada de proteger a la población de los eventos exógenos que ponen en riesgo la salud o la vida humana como resultado de la exposición a factores biológicos, químicos o físicos presentes en el medio ambiente o en los productos o servicios que se consumen.<sup>59</sup> También se ha reconocido en una amplia gama de instrumentos regionales de derechos humanos, tales como el **Protocolo de San Salvador**, así como a través del establecimiento de un mandato de los procedimientos especiales de la ONU sobre los derechos humanos y el medio ambiente en 2012.

Toda persona debería ser capaz de vivir en un ambiente propicio para su salud y bienestar, un entorno seguro, limpio, saludable y sostenible es indispensable para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, entre otros el derecho a la vida, la salud, la alimentación, el agua y los saneamientos. El *agua, saneamiento e higiene* inseguros o inadecuados pueden causar una gran diversidad de enfermedades a través de variadas vías de transmisión: ingestión de agua contaminada con heces o agentes químicos, higiene personal inadecuada que

---

<sup>58</sup> Revuelta Vaquero, Beatriz. "La consolidación del Derecho Ambiental en México. Tendencias y desafíos". *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia* 7, núm. 21 (2022): 111-143.

<sup>59</sup> Dantés, OG, Sesma, S., Becerril, VM, Knaul, FM, Arreola, H., & Frenk, J. 2011. "Sistema de salud de México". *Salud pública de México* 53, supl. 2: s220-s232. p.229.

puede relacionarse con problemas de abastecimiento, consumo o contacto con agua con patógenos y cercanía a cuerpos de agua donde proliferan vectores.<sup>60</sup>

Cuando las poblaciones son pocas los daños ambientales son mínimos, pero los sistemas de desarrollo actuales ejercen un efecto dañino sobre el medio ambiente, en algunos casos de tipo reversible en otros sin posibilidad de retorno.<sup>61</sup> En ausencia de un medio ambiente saludable, los Estados deben tomar medidas concretas y progresivas, individualmente y en cooperación con otros, para desarrollar, implementar y mantener marcos adecuados para habilitar todos los componentes necesarios para un ambiente saludable y sostenible, que abarque todas las partes del mundo natural. Esto incluye la regulación de las empresas y otros actores privados en sus operaciones nacionales y extraterritoriales. En ausencia de un medio ambiente saludable, somos incapaces de realizar nuestras aspiraciones y quizá ni siquiera logremos acceder a los criterios mínimos de dignidad humana<sup>62</sup>.

De acuerdo con principios bien establecidos de derecho internacional, incluidas las disposiciones del PIDESC, la cooperación internacional para el desarrollo y para la realización de los derechos humanos es una obligación de todos los actores involucrados. La preocupación por la protección de este se origina inicialmente en el ámbito internacional con el objetivo de procurar que se mejoren las prácticas utilizadas en la búsqueda del desarrollo económico y que tal y como se conciben actualmente, amenazan significativamente la vida y la salud humana.<sup>63</sup> Tal colaboración y apoyo, especialmente por parte de los países capaces de ayudar a los demás, es particularmente importante para abordar los impactos transnacionales sobre las condiciones ambientales tales como el cambio climático.

---

<sup>60</sup> Sánchez, M., y A. Rosa. 2022. "Salud y medio ambiente". Revista de la Facultad de Medicina (México) 65 (3): 8-18.

<sup>61</sup> Toro, D. R. "Ecología, ecologismo y medio ambiente." Luna Azul, no. 1 (1995): 2-de. p.1.

<sup>62</sup> Mandato relativo a los procedimientos especiales las Naciones Unidas (ONU). Sobre los derechos humanos y el medio ambiente, creado en marzo de 2012 y prorrogado en 2018.

<sup>63</sup> Vivas Lloreda, W. Y. "El derecho al medio ambiente sano como derecho humano de carácter fundamental." Revista de la Facultad de Derecho de México 70, no. 278-2 (2020): 741-766. p.745.

A partir de lo anterior, este derecho humano comprende tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos básicos, para lo que los estados deben promover la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. Este derecho implica:

- Buscar el equilibrio ecológico y la protección racional de los recursos naturales que garanticen el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
- Las personas tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza, por lo que las medidas que se adopten deben proteger y preservar el medio ambiente.
- Está en relación directa con los derechos a la vivienda adecuada, a las condiciones de trabajo higiénicas y seguras, a la alimentación adecuada, a la salud y al desarrollo, entre otros.<sup>64</sup>

## **1.2 Visión del desarrollo histórico de los DESCAs**

Históricamente, los derechos que integran el catálogo DESCAs se han desarrollado a partir de la “protección indirecta” a través de la interpretación de derechos civiles y políticos (arts. 4, 5, 21 y 24). También se dieron algunas luces en cuanto al entendimiento del análisis de “la progresividad” de estos derechos, sin que se pudiera declarar una violación específica en el caso concreto. No obstante, fue relevante que la Corte estableciera su competencia para conocer del artículo 26 convencional sin cerrar la puerta a su interpretación.<sup>65</sup> Los derechos humanos han estado presentes en los principios y sustentos que guían el comportamiento social de la humanidad, con mayor o menor énfasis en las diferentes culturas y etapas. Se afirma, que, “las ideas y conceptos relativas a los derechos humanos son de cuño

---

<sup>64</sup> Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/45/94.

<sup>65</sup> Gamboa, J. C. 2018. "Consolidando los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano: la justiciabilidad directa en la sentencia Lagos del Campo y la relatoría DESCAs." En 70º aniversario de la declaración universal de derechos humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión, 343-354. Tirant lo Blanch. p.348.

reciente... no por ello ha de pensarse que históricamente se ha carecido de precedentes sobre la materia”<sup>66</sup>.

Al detenerse en estructuras sociales supone indagar en injusticias sociales que conciernen a atributos físicos, a procesos de socialización de capacidades, a procesos de segregación, subordinación y de explotación que concierne a inmigrantes con mayor intensidad por lo general, que a los ciudadanos de los países de acogida.<sup>67</sup> En China entre los años A.C. con Confucio y Laot-Tsé, la capacidad de reflexión sobre las injusticias sociales encontró un lugar importante... en Roma se crearon y aplicaron diferentes codificaciones que establecían derechos para los gobernados de seguridad jurídica frente al poder público, como la Ley de Las Doce Tablas... En la península Helénica llegaron a integrarse importantes organizaciones políticas y estructuras normativas para regular la vida de su ciudadanía<sup>68</sup>.

El énfasis por el respeto de los derechos humanos se da en la segunda mitad del siglo XX. Este despertar de la humanidad por la defensa y realización de los derechos humanos se da como consecuencia de los efectos negativos de las dos grandes conflagraciones mundiales de este siglo pasado, primera guerra mundial 1914- 1918, segunda guerra mundial 1939-1945. Aunado a lo planteado, tanto la primera y segunda guerra mundial, significa por la atrocidad de cómo se desarrollaron las mismas, la justificación para generar la “Declaración de los Derechos Humanos de 1948”, por cuanto esto contribuyó a la buena intención de proclamar los 30 artículos que expresan la actual declaración sobre los derechos humanos.<sup>69</sup> El Doctor Jorge Carpizo Mcgregor, de quien pudiera afirmarse el más grande impulsor por la protección y defensa de estos derechos, afirmó, que, “los

---

<sup>66</sup> Quintana Roldan Carlos F., Sabido Peniche, Norma D. Derechos Humanos, 6ta edición, México, Ed. Porrúa 2013.

<sup>67</sup> RAMÍREZ, Mariana M. "Frágiles identidades e injusticias sociales: Política de la diferencia en democracias complejas." *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, no. 104 (2008): 11-20. p.18.

<sup>68</sup> Quintana Roldan Carlos F., Sabido Peniche, Norma D. Instrumentos Básicos de los Derecho Humanos, México, Ed. Porrúa 2013.

<sup>69</sup> Zavala, J. J. A., y Argüelles, J. J. I. "Derechos Humanos y Dignidad Humana." *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas* 3, no. 4 (2018): 8-23. p.12.

horrores y la barbarie del fascismo, y especialmente del nazismo provocaron una reacción de indignación mundial. Con claridad se vió que este planeta tenía una alternativa: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos, donde se respete la dignidad humana..."<sup>70</sup>.

En la revisión del desarrollo histórico de los DESCAs, su reconocimiento como derechos continúa con la Declaración rusa del 4 de enero de 1918, año en que terminó la primera Guerra Mundial, en plena época de desarrollo de esta revolución. Esta Declaración se redactó al calor del marxismo ascendente de la época y de los valores propios de la revolución rusa, en oposición a lo que hasta entonces se entendía por derechos humanos en "la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la Revolución francesa de 1789, así como en la Declaración de Derechos de Virginia del 12 de junio de 1776 y en la Declaración Americana de la independencia de Estados Unidos del 4 de julio de 1776"<sup>71</sup>. Desde el ámbito doctrinario, estos precedentes se ubican en una concepción individualista de los derechos humanos, en el que se incluyen los derechos civiles y políticos. En esta idea, se pierde la visión de los DESCAs, además de que los derechos ambientales fueron sumados con posterioridad. Finalmente, a partir del proceso de descolonización que resultó de la creación de las Naciones Unidas, que trajo consigo la democratización de la comunidad internacional, emergieron lo que se conoce como derechos colectivos, tales como el derecho al desarrollo, a un medio ambiente saludable y a la paz.<sup>72</sup>

Por el contrario, en la Declaración Rusa se hace eco de las reivindicaciones económico-sociales de la clase trabajadora y de la Revolución Industrial del siglo XIX en Europa. Por primera vez se presenta el génesis de los futuros DESCAs; esto es el derecho al trabajo que integró los derechos a un salario digno, al descanso, a

---

<sup>70</sup> Carpizo, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, CNDH-IIJ, 1993, p. 77.

<sup>71</sup> Aparisi Miralles, Ángela, Los derechos humanos en la Declaración de Independencia de 1776, Ballesteros, Jesús (ed), Derechos Humanos, Concepto, fundamentos, sujetos, Madrid, Tecnos, 1ª edición, 1992, p. 225.

<sup>72</sup> Nikken, P. 2010. "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales". Revista lidh 52, no. 1: 55-140. p.60.

la jubilación, a la educación, entre otros, sociológicamente va creciendo la conciencia de que asistimos al final de una etapa y de que las personas tienen nuevas necesidades y descubren nuevas facetas personales y del mundo y que se les plantean nuevos problemas.<sup>73</sup> Asimismo, se fortalece el reconocimiento al sufragio universal, es decir, el derecho a participar activa y pasivamente en todo proceso electoral, aunque fue una época en que las mujeres no tenían el derecho al voto. Esta declaración tiene ecos posteriores e inmediatamente anteriores en el proceso de positivización de los derechos humanos, que se inicia desde 1917 con la Constitución mexicana de ese mismo año y en seguida con la Constitución alemana de Weimar, en 1919.

En esta forma, la Constitución mexicana y la Constitución de Weimar pasaron a la historia como los dos magnos estatutos jurídicos que consagraron a rango constitucional los derechos humanos en sus dos grandes ramificaciones, los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, con una visión sustentada en el liberalismo progresista y el socialismo democrático, al incorporar progresivamente estos derechos al catálogo de los derechos reconocidos en sus respectivas cartas magnas de hecho, la Constitución de Weimar había sido puesta en marcha con una gran carga de esperanzas precisamente desde la perspectiva de la política social. Esto ya se anunciaba en su Preámbulo. Quedaba completamente claro, sin embargo, en la Segunda Parte de la Constitución, que ciertamente regulaba de paso muchas cosas, pero trataba como tema central de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.<sup>74</sup> Se incluyen en estas constituciones los derechos a la libertad sindical, a la seguridad e higiene en el trabajo, entre otros, que se conciben como derechos prestacionales; es decir, que el Estado debe adoptar una acción positiva para la creación de servicios que garanticen su ejercicio.

---

<sup>73</sup> Morant, VB "El proceso de positivización de los derechos humanos, una perspectiva desde la filosofía de la naturaleza". Revista Catalana de Teología 42, núm. 2 (2017): 555-578. p.570.

<sup>74</sup> Stolleis, M. "El proyecto social de la Constitución de Weimar". Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional, núm. 20 (2019): 233-251. p.238.

A mediados del siglo XX, la humanidad entra a una nueva etapa en el desarrollo de los derechos humanos, se afirma, que “La evolución de la universalización de los derechos humanos, tuvo una nota distintiva en la Segunda Guerra Mundial. En la medida en que fueron apareciendo los horrores de los regímenes que desataron esta guerra, se fue madurando la idea entre los Estados participante de que la protección de los derechos humanos había dejado de ser un asunto doméstico, para convertirse en un auténtico asunto del derecho internacional”<sup>75</sup>. Así, después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945 se presentó un proceso creciente de positivización de los derechos humanos en las constituciones del mundo, en las que se resalta la importancia de los derechos tanto civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales. En este proceso se da un alineamiento internacional de los Estados debido a la guerra fría, que impone una división artificial de los derechos humanos entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro. Hay también un consenso más o menos generalizado de que una de las principales diferencias radica en que los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado obligaciones de dar y hacer, en tanto que los derechos civiles y políticos sólo le generan obligaciones de no hacer.<sup>76</sup>

La Constitución española nace en el escenario internacional de los últimos años de la Guerra Fría, en un momento en que los Estados eran aún relativamente fuertes y los protagonistas de las relaciones internacionales,<sup>77</sup> no obstante, el tema de la guerra Fría, en España después del derrocamiento de la dictadura franquista que duró treinta años, expidió una nueva Constitución en 1978, y aunque esta nación siguió adscrita al bloque capitalista, este ordenamiento se caracterizó por sus grandes avances en derechos humanos. En efecto, la Constitución española

---

<sup>75</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, *Universalization of the Human Rights*, México, Ed. Artificios, 2021, p. 131.

<sup>76</sup> Camarena, C. S. R. 2015. "La influencia de las clasificaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales." *Ciencia jurídica* 4, no. 7: 123-139. p.124.

<sup>77</sup> Luzárraga, F. A. "Constitución española, Constitución europea y globalización." *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 40 (2002): 125-141. p.126.

incorporó los derechos humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, con sustento en los valores del liberalismo progresista y del socialismo democrático, que permitieron que España aprobara un texto en el que se concebía a esta nación como un Estado Democrático y Social de Derecho. A su vez, esta constitución inspiró a varias constituciones políticas de América Latina como las de Colombia, Argentina, Perú, Ecuador, entre otros Estados.

En la Convención no se desprenden cuáles son los derechos protegidos en concreto en materia DESCAs, sino que el artículo que los reconoce remite a aquellos que derivan de las disposiciones de la Carta de la OEA. Además, sin mayores precisiones, obliga a los Estados para que de forma progresiva y conforme a los recursos disponibles tomen las medidas que sean necesarias tanto en el orden interno como mediante la cooperación con otros Estados a los fines de lograr la plena efectividad y no regresividad de los DESCAs.<sup>78</sup> Un tema que no puede quedar fuera en esta revisión histórica, es el relativo a la exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs, toda vez que derechos tan importantes como al trabajo, a la negociación colectiva, de los discapacitados físicos o mentales, los de los jubilados, el derecho a la seguridad social, al seguro de desempleo, a la vivienda, al medio ambiente, entre otros, que son parte del catálogo de los DESCAs, no fueron desarrollados específicamente en legislaciones secundarias; es decir, quedaron constitucionalizados, sin embargo ha sido muy lento el desarrollo normativo para ser exigidos ante los tribunales de justicia, por las limitaciones económicas de los Estados de dar respuesta a estas exigencias.

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, se expide Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 sistematizada en treinta preceptos, dice el profesor guatemalteco de Derecho Internacional, Dr. Carlos García Bauer, al referirse a la Declaración Universal "Por primera vez se consagró, en un documento de validez universal, en forma precisa, el mínimo de

---

<sup>78</sup> De Cicco, A. O. "La justiciabilidad de los DESCAs. Una aproximación al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la salud de las personas trabajadoras." *Revista Derecho y Salud* | Universidad Blas Pascal 5, no. 6 (2021): 115-127. p.119.



derechos que el hombre debe gozar sobre la tierra, sea cual fuere el lugar en que se encuentre".<sup>79</sup> No obstante, la consagración de los DESCAs en esta Declaración, la comunidad internacional decidió fortalecer los derechos humanos en otros mandamientos universales, en dos importantes pactos que especifican y detallan el contenido de los principios establecidos en la Declaración Universal. Sin embargo, los Estados participantes no fueron capaces de incluir los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales en un solo tratado internacional, sino que abrieron el espectro de dos tratados, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La Guerra Fría impuso esa lectura diferenciada de los derechos humanos, para el bloque capitalista los únicos derechos humanos válidos eran los individuales, civiles y políticos, mientras que para el bloque comunista los derechos humanos más importantes se constituían por los contenidos económicos, sociales y culturales.

Ante la imposibilidad de una conciliación entre ambas posturas, se estructuraron los derechos en dos tratados internacionales, con el agravante de que no fue solamente una división formal, sino que a unos derechos se les dotó de mecanismos de control y de tutela más rígidos y específicos que a los otros. A esta separación responde el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que le reconoció en primer lugar a un organismo internacional que se creó con el Pacto, el Comité de los Derechos Humanos con capacidad para recibir quejas por las violaciones de los derechos consagrados en el mismo, la tutela y el derecho a un recurso efectivo y definitivo. Todo Estado que forme parte en el "Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos" reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos (órgano establecido por los Estados participantes, integrado por dieciocho miembros), para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo su jurisdicción, y que aleguen ser víctimas de una violación cometida por él, de los derechos enunciados en el pacto<sup>80</sup>,

---

<sup>79</sup> Tünnermann Bernheim, Carlos. 1997. *Los derechos humanos*. Caracas: Unesco. p.26.

<sup>80</sup> Humanos, D. 1948. "Declaración Universal." Concluding Observations of the Human Rights Committee: Canada. 7 de Abril de 1999. CCPR/C/79/Add, 105. p.48.

y en segundo lugar el artículo 2º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos estableció que los derechos contenidos en él son de reclamación inmediata ante los tribunales de justicia. Por su parte el PIDESC no fue seguido de un protocolo facultativo con el que se dotara al Comité de los DESCAs con la competencia para recibir quejas individuales, y aún no se ha conseguido que este Comité este facultado para hacerlo. Precisamente, todavía se está elaborando, con dificultades por la reticencia de algunos Estados, ese nuevo protocolo facultativo que habilitaría al Comité de los DESCAs para recibir quejas individuales.

El derecho a la exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs no quedó en el olvido, y aunque su reconocimiento ha sido lento se han ido dando pasos. En particular la desintegración del bloque comunista, la caída del Muro de Berlín y la terminación de la guerra fría a principios de la década de los noventa, las Naciones Unidas recuperan las competencias estatutarias y constitucionales, se observa el desarrollo de la Carta de las Naciones Unidas a mayor plenitud. Esto explica que en 1990 se hubieran convocado importantes conferencias mundiales para estudiar cuestiones de derechos humanos relativas al desarrollo económico y social, al que se suma la influencia de la sociedad civil en esas discusiones. Entre estos encuentros mundiales se encuentran la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos en Viena de 1993; la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994; la Conferencia Mundial sobre desarrollo económico y social en 1995, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Mujer, efectuada en Beijín también en 1995. Un aporte de estas convenciones internacionales es el catálogo de los derechos humanos en el acervo que quedó cristalizado en la bien llamada Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en el año 2000. A la luz de su evolución histórica, los derechos sociales han quedado atrapados en una doble significación: para algunos se trata de verdaderos derechos universales —por ejemplo, el derecho a un mínimo social (vital, existencial)— con la misma importancia que los derechos fundamentales de defensa, para otros, sus titulares

pueden ser los nacionales que por su situación objetiva de necesidad son protegidos por la comunidad política particular mediante disposiciones generalmente de ley.<sup>81</sup>

Según Toores y Mújica (2004): En septiembre de 2000, representantes de 189 países se reunieron en la Cumbre del Milenio, convocada por las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, y adoptaron la declaración que dio base a la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>82</sup> En la Declaración del Milenio 2000, se asume el compromiso político formal de gran importancia para la humanidad en el reconocimiento de los DESCA, el de adoptar medidas para que, en un plazo máximo, hasta 2015, se pudiera reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre, de gente que sufre extrema pobreza y marginación social. Se asumió también el compromiso por la comunidad internacional de reducir drásticamente la mortandad infantil y materno-infantil, y que todos los seres humanos podamos tener acceso universal a un derecho de contenido básico, el de salud, y el derecho a la educación. Esta agenda de desarrollo y los objetivos del Milenio, fueron corroborados y confirmados por la Segunda Cumbre Mundial de Jefes de Estado, reunidos en Nueva York en septiembre de 2005, en el que secretario general de las Naciones Unidas en aquel momento, Koffi Annan afirmó, que “Es una oportunidad de las que se presentan sólo una vez en cada generación, de que el mundo se una y adopte medidas acerca de graves amenazas mundiales que exigen audaces soluciones mundiales<sup>83</sup>” y que, “lo que nos queda por hacer es trabajar en la agenda nacional, en los diagnósticos respectivos con miras a adoptar políticas económicas y sociales tendientes a la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, que supone al tiempo el reconocimiento pleno y efectivo de los DESCA<sup>84</sup>”.

---

<sup>81</sup> Rivas, J. M. I. 2020. *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Génesis de la innovadora jurisprudencia interamericana*. Colección, 51. p.37.

<sup>82</sup> Durango Ocampo, Y. A. "Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el sector minero en Colombia." 2019. p.15.

<sup>83</sup> Annan, Koffi, Discurso del Secretario General ante la Cumbre Mundial de 2005, Nueva York. Recuperado: [https://www.un.org/es/sg/annan\\_messages/2005/sgsummit05.htm](https://www.un.org/es/sg/annan_messages/2005/sgsummit05.htm), 10 de junio de 2020.

<sup>84</sup> Annan, Koffi. Op. Cit.

La comunidad internacional ha avanzado en el reconocimiento de nuevos derechos humanos, caracterizándolos en su naturaleza con un contenido adecuado a la progresividad de estos derechos ya reconocidos, a través de la elaboración de lo que hoy se conoce como el Código Internacional de los Derechos Humanos, en el que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son consagrados no solamente en el PIDESC, sino además y con mayor conceptualización y caracterización en instrumentos de derechos humanos sectoriales de las Naciones Unidas, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, el Derecho Internacional de los Refugiados, los derechos de los trabajadores migratorios y la Convención sobre los Derechos de los Discapacitados de 2006, que tiene un capítulo en materia de reconocimiento de los DESCAs. En el apartado cuarto de este trabajo se desarrolla con mayor detenimiento este ámbito normativo.

### **1.3 Principios rectores de los DESCAs**

Desde 1977, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 32/130, reafirmó que *“todos los derechos humanos y libertades fundamentales están interrelacionados y son indivisibles<sup>85</sup>”*, que se han caracterizado como los principios de interdependencia e indivisibilidad. De esta forma, en 1993, en la Convención Mundial de Derechos Humanos se aprobó la Declaración y Programa de Viena, que en su numeral 5 precisó *“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”*. De lo anterior, se puede observar el desarrollo de los principios de derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

---

<sup>85</sup> CNDH, Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, México, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.

En México, el 10 de junio de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una de las modificaciones a la Constitución Federal más importantes en materia de derechos humanos. Entre los 11 artículos que modificó destaca el artículo 1º, que en su primer párrafo señala 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”*. En este mismo numeral, la Constitución Federal reconoce los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos que han sido reconocidos y desarrollados junto con la protección internacional de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En el párrafo segundo el artículo 1º constitucional precisa 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”*. La interpretación de normas implica el sentido que se les debe dar, considerando en materia de derechos humanos tanto las normas constitucionales, como las contenidas en tratados internacionales. El párrafo contempla también el principio pro persona, que encamina a que si hay dos interpretaciones posibles se opte por la que sea más protectora a las personas o si existen dos o más normas referentes a un mismo derecho, se aplique la que mayor favorezca a la persona.

### **1.3.1 Universalidad**

Los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad. En la elaboración del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y del PIDESC, que se procuró contemplaran disposiciones comunes, cada uno en su artículo 2 señala el compromiso de:

*“...garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.*

Asimismo, en el artículo 3º estableció el compromiso a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales enunciados en cada Pacto. De ello se desprende que todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, que se conoce como el principio de universalidad. Por su parte, el PIDESC en su artículo 2º señala el compromiso *“a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.* El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General número 3, de 1990<sup>86</sup>, señaló en su párrafo noveno que la *“progresiva efectividad”* implica un reconocimiento de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales podrá lograrse en un periodo de tiempo, pero impone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr ese objetivo.

El párrafo quinto del artículo primero de la Constitución Federal mexicana prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas y enuncia: *“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”.* No obstante, en ocasiones, para lograr la igualdad

---

<sup>86</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observaciones Generales 14 y 19, en *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.

real se deben atender las circunstancias o necesidades específicas de las personas. A manera de ejemplo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que es obligatoria para México desde 2008, dispone de la realización de “*ajustes razonables*” que son modificaciones y adaptaciones necesarias cuando se requieran para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, todos los derechos y libertades fundamentales.

Todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, en eso consiste el principio de universalidad, estrechamente relacionado con los derechos a la igualdad y no discriminación, estos principios representan un avance importante hacia la protección de los derechos humanos y la dignidad de todas las personas. En ocasiones se requieren medidas específicas para garantizar la igualdad real y efectiva, especialmente para aquellos grupos que han sido históricamente marginados o desfavorecidos. Estas medidas, conocidas como "acciones afirmativas" o "discriminación positiva", buscan corregir desigualdades y ofrecer oportunidades equitativas a personas y comunidades que han sido sistemáticamente excluidas. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad es un ejemplo claro de esto, al promover ajustes razonables que permitan el pleno ejercicio de los derechos para las personas con discapacidad.

Es en este punto donde surgen ciertas críticas y debates, ya que algunos argumentan que las acciones afirmativas pueden generar controversia al parecer que están "discriminando" en favor de un grupo específico. Es esencial comprender que estas medidas no buscan privilegiar a un grupo sobre otro, sino nivelar el campo de juego y brindar igualdad de oportunidades a aquellos que históricamente han enfrentado barreras y desventajas estructurales. Para que las acciones afirmativas sean eficaces, es fundamental que sean temporales y que se revisen periódicamente para asegurarse de que estén logrando los resultados esperados sin perpetuar una discriminación inversa o generando dependencia en los grupos beneficiados. En todo caso aunque la Constitución prohíbe la discriminación por

diversas características, aún existen prejuicios arraigados en la sociedad que pueden dificultar la plena aplicación de estos principios. Los estereotipos, el desconocimiento y los prejuicios hacia ciertos grupos pueden llevar a actitudes discriminatorias incluso sin que las personas sean conscientes de ello. Por lo tanto, es crucial promover una educación en derechos humanos y una sensibilización constante para erradicar estos sesgos y fomentar una cultura de respeto y tolerancia.

Con respecto al principio de universalidad de los derechos humanos este debe ser enfocado con responsabilidad y enfoque interseccional. Es decir, es fundamental considerar cómo diferentes identidades y categorías se entrelazan para determinar las experiencias y desafíos que enfrenta cada individuo. La discriminación no afecta a todas las personas por igual, y debemos reconocer que ciertos grupos, como las mujeres indígenas o las personas LGBTQ+, pueden enfrentar una discriminación más compleja debido a la intersección de múltiples identidades. En otras palabras, el principio de igualdad y no discriminación es un pilar esencial para una sociedad justa y equitativa, pero su efectiva aplicación requiere un enfoque cuidadoso y sensible a las realidades específicas de cada grupo. Las acciones afirmativas pueden ser una herramienta valiosa para corregir desigualdades históricas, pero deben ser temporales y revisadas regularmente.

### **1.3.2. Interdependencia e indivisibilidad**

Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto. En el año 2009 en el caso Acevedo Buendía vs. Perú<sup>87</sup> el Tribunal interamericano siguiendo otros precedentes puso de resalto que convenía recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y

---

<sup>87</sup> Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, cit. párr 101.



políticos, y los económicos, sociales y culturales, ya que todos ellos deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin ningún tipo de jerarquía entre sí; y exigibles en los asuntos ante aquellas autoridades que resulten competentes, tal cual lo había sostenido la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>88</sup>. Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos. Como quedó precisado en uno de los dictámenes que realizó esta incorporación constitucional *“se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral”*<sup>89</sup>.

La indivisibilidad significa que no hay diferencia entre los derechos civiles y políticos y los DESCAs<sup>90</sup>, en este sentido resalta Nogueira Alcalá que: “La Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977, según recuerda Casal, determinó que: ... Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>91</sup>. Criterios ratificados por la Corte Interamericana. Los principios de

---

<sup>88</sup> Señalando que “El Tribunal no ignora que la progresiva realización de los derechos sociales y económicos depende de la situación de cada Estado, y sobre todo de su situación económica. Por otro lado, el Convenio Europeo debe interpretarse a la luz de las condiciones del presente [...] y ha sido diseñado para salvaguardar al individuo de manera real y efectiva respecto de los derechos protegidos por este Convenio [...]. Si bien el Convenio recoge derechos esencialmente civiles y políticos, gran parte de ellos tienen implicaciones de naturaleza económica y social. Por eso el Tribunal estima, como lo hace la Comisión, que el hecho de que una interpretación del Convenio pueda extenderse a la esfera de los derechos sociales y económicos no es factor decisivo en contra de dicha interpretación, ya que no existe una separación tajante entre esa esfera y el campo cubierto por el Convenio” (Case of Airey v. Ireland, párr. 26).

<sup>89</sup> Derechos Humanos. México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 6, núm. 17, mayo-agosto 2011.

<sup>90</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, Sent. de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, párr. 86.

<sup>91</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, Los derechos Económicos, Sociales y Culturales como Derechos Fundamentales Efectivos en el Constitucionalismo Democrático Latinoamericano, Estudios Constitucionales, Año 7, N° 2, Chile, 2009, pp. 143-205, ISSN 0718-5200.

interdependencia e indivisibilidad generan la obligación de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

### **1.3.3. Progresividad**

El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la *“no regresividad”* en la protección y garantía de derechos humanos. En este tema, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del PIDESC señalan que *“no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”*.

En el tercer párrafo el artículo 1º precisa: *“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”*.

De lo anterior se desprenden las obligaciones que tienen las autoridades de:

1) Respetar, que implica la abstención de cometer toda acción u omisión que viole derechos humanos;

2) Proteger, que implica la toma de medidas necesarias para que ninguna persona viole derechos humanos;

3) Garantizar, que implica hacer efectivos los derechos humanos a través de las tomas de medidas necesarias como leyes, políticas públicas, así como también a mediante las garantías como el juicio de amparo; y

4) Promover, que implica la toma de medidas para la sensibilización y educación en derechos humanos.

Asimismo, en concordancia con los estándares internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en caso de violación de derechos humanos, las autoridades tienen la obligación de: 1) investigar cualquier conducta que menoscabe derechos humanos; 2) sancionar a los responsables; y 3) reparar el daño a las víctimas.

#### **1.4 Los DESCAs desde la perspectiva de los derechos subjetivos**

Es de explorado derecho que el derecho subjetivo está constituido por los poderes y facultades con que cuentan los ciudadanos para satisfacer sus intereses particulares, de conformidad con su posición como titulares de los diversos derechos que conceden las leyes y códigos normativos; es decir, refiere a las facultades que nacen para los ciudadanos, a fin de ejercer los derechos que concede la ley misma. Sabido también es, en contraposición, que el derecho objetivo está constituido por el conjunto de normas y reglas que regulan la vida de los ciudadanos tanto en sociedad como ante sus autoridades; constituyendo, por ende, la serie de derechos, obligaciones y límites para el desarrollo de los mismos de manera clara, explícita o congruentemente codificada en una ley, decreto, código o carta fundamental.

No existe discusión que todo el derecho se conforma, tanto del derecho objetivo como de derecho subjetivo; o sea, ambos sentidos del derecho se complementan, sin contraposición, con miras a formar el ordenamiento jurídico de un Estado. Por ende, es ocioso debatir sobre la mutua necesidad de ambos conceptos de derecho. Llegar a estos puntos de acuerdo no ha sido una misión sencilla. Como refiere Juan Antonio Cruz Parceró, acerca del derecho subjetivo:

“Desde el surgimiento del concepto de ‘derecho positivo’ y durante toda su evolución histórica, los problemas conceptuales han tenido una enorme repercusión en la cultura y en la vida política de occidente. Si este tema, sobre el que se ha escrito tanto y desde tantas posiciones, sigue siendo hoy motivo de innumerables debates es porque a través de él se busca explicar y resolver aquello que el individuo -o los grupos- pueden exigir de los demás o del Estado”.<sup>92</sup>

La evolución del (concepto de) “Estado de Derecho”, en sus distintas modalidades, a lo largo de la historia, ha repercutido también, tanto en la evolución del Derecho, como ciencia jurídica, como en la variedad de materias o sujetos que son objeto de tutela jurídica, y con mayor razón, *qué derechos* pueden (o deben) ser exigibles para su protección judicial, y *cómo* puede (o debe) ser exigida la protección judicial. Los DESCAs, inicialmente instituidos y reconocidos como “derechos sociales”, han cobrado una relevancia notoria en la construcción de un “Estado de Derecho”.

En un sentido amplio, los derechos sociales consisten en expectativas o pretensiones de recursos y bienes dirigidos a satisfacer necesidades básicas de las personas. Esas necesidades suelen estar ligadas a cuestiones como la educación, la salud, la vivienda o el ingreso. Su reivindicación, en consecuencia, interesa a todas las personas, pero

---

<sup>92</sup> Cruz Parceró, Juan A., *El concepto de Derecho en la teoría del Derecho contemporánea*, Tesis doctoral de la Universidad de Alicante, 1998, p. 427.

sobre todo a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a dichos recursos suele ser residual, y no pocas veces, inexistente. [...] se consagran a menudo como cláusulas políticas de compromiso, promovidas por élites conservadoras o liberales reformistas, como una forma de dotarse de legitimidad y de desarticular los movimientos sociales que persiguen un reconocimiento más amplio de sus intereses<sup>93</sup>. Los DESCAs, y los mecanismos para su debida tutela, no han sido ajenos a la controversia.

Desde hace varias décadas, la protección de los DESCAs es uno de los temas que ha cobrado gran relevancia en el debate constitucional latinoamericano<sup>94</sup>. Una de las discusiones más importantes tiene que ver con la legitimidad de los tribunales para hacer efectivos estos derechos, pues su satisfacción se ubica en el cruce del mercado, la economía y las políticas públicas: ámbitos tradicionalmente reservados a los poderes democráticamente electos.<sup>95</sup>

El debate parte de la materialización de los DESCAs en la norma fundamental de un país y en la efectividad de los mecanismos de control constitucional previstos para su tutela. En ese orden de ideas Gerardo Pisarello señala que: “En un sentido normativo estricto, tiene sentido afirmar que el solo reconocimiento de un derecho constitucional comporta ya alguna forma, más o menos explícita, de garantía normativa. Así, al tornar “visibles” una serie de intereses y pretensiones y al incorporarlos en un sistema de normas con fuerza vinculante, el reconocimiento de derechos constitucionales encierra ya una serie de límites y vínculos para el propio

---

<sup>93</sup> Pisarello, Gerardo, Estado social constitucional, garantías y democracia: el papel de las garantías jurisdiccionales en la tutela de los derechos sociales, en COURTIS, Christian (Coordinador), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, p. 6,7.

<sup>94</sup> En el debate universal del Derecho, lo cual se ha corroborado a lo largo del presente trabajo.

<sup>95</sup> Zaldívar, Arturo (prólogo), en Courtis, Christian (Coordinador), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, p. XIV.

legislador y, de manera indirecta, para la administración. Esos límites pueden presentarse como garantías tanto formales como materiales o sustantivas”.<sup>96</sup>

Los derechos denominados como sociales<sup>97</sup> han cambiado de significación con el paso del tiempo. En el pasado les fue negado su carácter de “derechos”<sup>98</sup>, siendo su objeto considerado como una mera aspiración. Hoy en día se reconoce a los derechos sociales fundamentales carácter de derechos subjetivos, siendo su objeto prestaciones positivas fácticas del Estado, entre ellas la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la seguridad social<sup>99</sup>. En el ámbito doctrinal, se han construido desarrollos teóricos amplios y profundos sobre los DESCAs. Una de estas corrientes teóricas “*es la doctrina de los derechos subjetivos, que parte de la estructura aplicada en el análisis de los derechos subjetivos planteada por Robert Alexy, a partir de las razones para los derechos; los derechos como posiciones y relaciones jurídicas, así como la exigibilidad de los derechos.*”

---

<sup>96</sup> Desde el punto de vista constitucional, será principalmente a través de las tesis del carácter “programático” de los derechos sociales constitucionales como las democracias occidentales emergentes en la posguerra responderán, con mayor o menor éxito, a las tendencias estructurales hacia la consolidación del Estado social. Dicha concepción, en realidad, supone admitir una constitucionalización restringida de los derechos sociales. Estos, en efecto, se consideran mandatos políticos o, si acaso, normas de efecto indirecto, mediato, que cumplen sobre todo una función de cobertura, de habilitación, que permite al legislador incursiones en esferas que el constitucionalismo liberal le vedaba radicalmente. Pero no adquieren el status de verdaderos “derechos subjetivos”. Mientras los derechos civiles clásicos son considerados derechos incondicionados, accionables de manera directa ante los tribunales, los derechos sociales son presentados como derechos condicionados, cuya exigibilidad ante órganos jurisdiccionales aparece inevitablemente supeditada a la previa interposición legislativa y administrativa. Pisarello, Gerardo, *Estado social constitucional, garantías y democracia: el papel de las garantías jurisdiccionales en la tutela de los derechos sociales*, en Curtis, Christian (Coordinador), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, p. 21-22. En la cita referida, el lector encontrará una profunda explicación del autor sobre el hecho que un derecho sea reconocido a nivel de una ley fundamental.

<sup>97</sup> Para facilidad del lector, en este apartado se manejará indistintamente “derechos sociales” y “DESCA (derechos económicos, sociales, culturales y ambientales)”; en primer término, para respetar la literalidad del texto del autor que se cita; y, en segundo término, porque en esencia, se refieren exactamente a lo mismo.

<sup>98</sup> Como se expondrá más adelante, siguen vigentes algunas posiciones que relegan a los DESCAs de esta categoría, no obstante su positivización en diversos cuerpos legislativos.

<sup>99</sup> Para explicar una parte de este apartado, será fundamental apoyarse en las ideas que expone Arango R., Rodolfo, *Capítulo 47: Derechos sociales*, en FABRA Zamora, Jorge L. (editor general), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen dos, UNAM-IIJ, México, 2015, p. 1677.

*Esta corriente teórica, se sustenta en el argumento de los principios y valores que subyacen a los derechos para su configuración.”<sup>100</sup>*

Los derechos sociales son verdaderos derechos subjetivos. Los derechos sociales participan del mismo destino de su género próximo, los derechos subjetivos. Los derechos subjetivos son producto de un proceso de creciente abstracción y desontologización del pensamiento jurídico. Como derechos subjetivos pueden, a su vez, adoptar la modalidad de derechos morales, humanos, fundamentales o legales, dependiendo de las decisiones políticas y de doctrina jurídica imperante en cada sistema jurídico. Tener una posición normativa es estar en relación con otros, relación respaldada institucionalmente. La afirmación de que se tiene una determinada posición normativa frente a otros presupone la posibilidad de justificar la vinculación de otros sujetos a dicha posición. [...] Las razones esgrimidas para apuntalar o justificar una determinada posición normativa, para ser efectivas, deben cumplir con criterios de validez del sistema normativo vigente y ser suficientes para vencer a las razones o argumentos contrarios que niegan una tal relación.

El discurso y la práctica de los derechos requieren de un equilibrio entre responsabilidad individual o grupal y subsidiariedad, entre esfuerzo personal y apoyo de terceros, así como la intervención efectiva de los diferentes niveles de protección según el nivel de riesgo y daño presente en cada ocasión. La inminencia del daño y la urgencia de la situación exigen la inversión en el orden de exigibilidad de las posiciones normativas. Los derechos morales parten de una moral mínima: la moral del mutuo respeto como personas libres, iguales e interdependientes. Esta concepción [...] supera concepciones históricas con pesadas hipotecas metafísicas, como por ejemplo la concepción de los “derechos naturales”. [...] La comunidad

---

<sup>100</sup> Alexy, Robert, El concepto y la validez del derecho, traducción de J. Seña, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 180 y ss. Alexy, R., Teoría de los derechos fundamentales, traducción de E. Garzón Valdez. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, p. 178

humana es destinataria y portadora de los derechos humanos, en cabeza de cada uno de sus miembros, individual o grupalmente considerados.

La fundamentalidad de los derechos subjetivos es concebida diferencialmente según la cultura jurídica. Algunas tradiciones adoptan un criterio formal que hace coincidir los derechos fundamentales con los establecidos como tales en un texto constitucional. Por su parte, otras tradiciones jurídicas adoptan un criterio material de fundamentalidad: fundamentales son todos los derechos subjetivos cuya alta importancia puede ser justificada mediante argumentos iusconstitucionales. La segunda alternativa otorga un mayor juego al reconocimiento interpretativo de derechos fundamentales, lo que hace al sistema jurídico correspondiente más flexible ante el cambio de circunstancias, pero menos óptimo en cuanto a la certeza jurídica. El proceso de constitucionalización del derecho, con la adopción de extensas y sustanciosas cartas de derechos de aplicación directa y la creación de tribunales especializados para la defensa de dichos derechos fundamentales, caracteriza la evolución actual de la práctica de los derechos.

Los derechos sociales son derechos subjetivos de prestación positiva fáctica del Estado. A diferencia de los derechos negativos o de abstención, los derechos prestacionales tienen como objeto un hacer positivo de la parte obligada. Las prestaciones pueden ser, de carácter normativo o fáctico. En el primer caso se trata de derecho de organización o procedimiento. Por su parte, los derechos a prestaciones positivas fácticas no requieren de la expedición de una normatividad que enmarque el hacer positivo del obligado. Lo anterior no significa que los derechos sociales humanos y fundamentales no tengan destinatario alguno mientras el legislador no precise obligaciones positivas en cabeza de sujetos particulares. La incorporación del principio de solidaridad en el orden jurídico, en concordancia con los principios de dignidad, de subsidiariedad o de urgencia, hace del Estado la agencia colectiva por excelencia para satisfacer las prestaciones



positivas fácticas objeto de los derechos sociales. Esto por razones de tipo económico, práctico y normativo.<sup>101</sup>

Los DESCAs constituyen en su naturaleza derechos plenos, no son solo principios o directrices programáticas; es decir, postulados generales sobre los programas que los Estados planean desarrollar en un ámbito específico de las políticas públicas para su cumplimiento. En ese sentido, los DESCAs son verdaderos derechos, y [...] la norma constitucional ordena la realización de actividades que conlleven a la realización de un fin determinado; además, con independencia de que la Constitución contemple ciertos derechos, si los Estados han firmado tratados internacionales al respecto, están obligados a respetar y garantizar el derecho a la salud y los demás DESCAs.

A veces, a pesar de que los Estados reconocen derechos, no crean las garantías necesarias para darles cumplimiento, y con base en la inexistencia de las garantías adecuadas se establece la imposibilidad de cumplirlos o se niega su carácter fundamental; sin embargo, la falta de garantías obedece a una omisión estatal y no a la inexistencia del derecho. A la inexistencia de leyes reglamentarias que desarrollen su contenido se atribuye la falta de garantías. En el campo de la justicia se les ha caracterizado como derechos no justiciables, con el argumento de que los jueces carecen de facultades para disponer de los recursos económicos del Estado con el fin de cumplir con los derechos.<sup>102</sup> Esta situación deja a los DESCAs y a su materialización a merced de la capacidad económica, en específico presupuestaria del gobierno en turno, sin embargo, tal y como se plantea en este trabajo de investigación, esta situación puede ser resultado de la falta de planeación presupuestaria y eficiencia en el destino del gasto público.

---

<sup>101</sup> Arango, Rodolfo, Capítulo 47: Derechos sociales, en FABRA Zamora, Jorge L. (editor general), Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen dos, UNAM-IIJ, México, 2015, págs. 1683-1688.

<sup>102</sup> En virtud de los fines de los DESCAs, éstos fueron etiquetados por algunos sectores de la doctrina y por diversos Estados como derechos de segunda categoría, incluso negándoseles el carácter de verdaderos derechos humanos, al considerarse que no eran realmente exigibles o justiciables. Tello Moreno, Luisa Fernanda, *Panorama general de los DESCAs en el derecho internacional de los derechos humanos*, CNDH, México, 2015, p. 25-27.

## 1.5 Teorías garantistas de los DESCAs

Los derechos sociales presentan grandes desafíos en cuanto a su exigibilidad. Esto porque las dificultades conceptuales, estructurales y de fundamentación de los derechos sociales conllevan no pocas veces la negación de su realización práctica. Esto vale especialmente en materia de derechos sociales humanos y fundamentales que plantean exigencias complejas para su ejecución, lo que no sucede con los derechos sociales legales cuyas obligaciones positivas han sido determinadas por el legislador. Con respecto a los derechos sociales humanos y fundamentales –alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social y trabajo– es necesario distinguir dos tipos diversos de exigibilidad: política y jurídica, también denominada justiciabilidad.<sup>103</sup> La noción de garantía se refiere a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en el papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible.

Las garantías admiten una clasificación básica [...]. Pueden pensarse en dos tipos de garantías. Por un lado, las garantías de carácter social, en las cuales el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho, sea éste individual o colectivo. Las garantías de carácter social están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. Por otro lado, pueden distinguirse garantías de carácter institucional, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter político, es decir aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, es decir, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial, o de cuerpos cuasi-judiciales autorizados a dirimir quejas,

---

<sup>103</sup> Arango R., Rodolfo, Capítulo 47: Derechos sociales, en FABRA Zamora, Jorge L. (editor general), Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen dos, UNAM-IIJ, México, 2015, p. 1698.

demandas o denuncias<sup>104</sup>. A manera de clasificación es posible señalar las siguientes garantías:

**Garantías sociales.** Consisten en gran medida en el ejercicio de derechos que hacen posible expresarse en la esfera pública y participar en la esfera política.

**Garantías institucionales.** Además de las garantías sociales, existen garantías de tipo institucional. Básicamente, quienes llevan a cabo la articulación de estas garantías son instituciones públicas, aunque exista alguna instancia de iniciativa por parte de los actores sociales.

**Garantías políticas.** Una primera consideración importante es que buena parte de los derechos sociales tiene un asidero en la constitución, lo que significa la aplicación de algunas técnicas de garantía desarrolladas tradicionalmente para derechos civiles y políticos, a los derechos sociales. Que un derecho esté incorporado a una constitución implica la obligación, puesta en cabeza del cuerpo legislativo e, indirectamente, de la Administración, de respetar este contenido mínimo esencial, por debajo del que cualquier política, por acción u omisión, puede ser violatoria del derecho. Una segunda garantía vinculada con la constitucionalización de los derechos sociales tiene que ver con las condiciones para su reglamentación; es decir, con la obligación de desarrollar en sentido formal el contenido de todo derecho fundamental que se ha establecido en la constitución o en un pacto de derechos humanos mediante una ley.

**Garantías jurisdiccionales.** Son instrumentos que permiten que la persona titular de un derecho acuda a una autoridad independiente con poder para determinar la existencia de un incumplimiento e imponer una sanción al sujeto incumplidor.

Juan Antonio Cruz Parceró manifiesta que “los derechos humanos han sido reconocidos por la constitución y con esto se puede decir que ha ocurrido un relativo desplazamiento de las doctrinas sobre las garantías o los derechos constitucionales. Al menos la doctrina constitucional más localista que tenía una

---

<sup>104</sup> Courtis, Christian, *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*, Documento de trabajo, PNUD, México, 2007, pp. 3-4.

concepción muy estrecha de los derechos constitucionales es ahora prácticamente obsoleta al menos en todo lo que respecta a temas de derechos y sus garantías/ Este desplazamiento no significa que, en la práctica, los operadores del derecho hayan cambiado aun sus formas de concebir los derechos, pero es evidente que existe una sensación generalizada de que se necesita un cambio teórico”<sup>105</sup>. Las obligaciones interpretativas, a su criterio, implican que ahora los intérpretes tienen que echar mano de teorías de derechos humanos, lo que genera también el problema de considerar que tipo de teorías de los derechos humanos puede resultar adecuado. La idea de una teoría de derechos humanos es precisamente establecer los criterios que ciertos derechos cumplen para ser considerados como especialmente importantes, de un peso moral fundamental para la persona; como se ha dicho, se trata de una cuestión del estatus especialmente importante de algunos derechos.

Sostiene dos tipos de criterios para establecer que es un derecho humano: un criterio filosófico y uno político-institucional. Si bien estos criterios pueden operar de forma coherente o armónica, no siempre es así.

- Los criterios institucionales nos llevarían a considerar que aquellos derechos que han sido reconocidos como derechos humanos en tratados y declaraciones internacionales en principio lo son.
- La teoría dogmática de los derechos humanos tendría entonces que reconocer que una constitución como la nuestra reconoce los derechos humanos, pero también a otro tipo de derechos a los que dota de una jerarquía especial. esta distinción es tanto teórica como práctica, pues genera necesariamente un tratamiento especializado de ambos tipos de derechos. esta distinción es necesaria, pues de otra forma, confundir los derechos humanos con otros derechos produciría una concepción ininteligible de los derechos humanos.

---

<sup>105</sup> Cruz, Juan Antonio, *Hacia Una Teoría Constitucional De Los Derechos Humanos*. 1a. edición electrónica, México. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado De Querétaro. 2017, p. 46

En la teoría de las garantías de Luigi Ferrajoli, propone un concepto de garantía que no es el habitual conocido en la teoría del derecho. De acuerdo con el autor, “se hablará de *garantismo* para designar el conjunto de límites y vínculos impuestos a todos los poderes —públicos y privados, políticos (o de las mayorías) y económicos (o del mercado), a nivel estatal y a nivel internacional— con el fin de tutelar, mediante la sujeción a la ley y, en especial, a los derechos fundamentales que en ella se establecen, tanto las esferas privadas contra los poderes públicos como la esfera pública contra los poderes privados.”<sup>106</sup>

Ferrajoli explica, que “la extensión del significado garantías y la introducción del neologismo *garantismo* en referencia a la tutela de los derechos fundamentales es relativamente reciente entendiéndolo a estos, en oposición a los derechos patrimoniales, como la propiedad o el crédito, que son derechos singulares, adquiridos por cada sujeto con exclusión de los demás, como aquellos derechos universales, y por tanto, indisponibles e inalienables, que son atribuidos directamente por medio de normas jurídicas a todos en cuanto personas, o ciudadanos o sujetos capaces de obrar [ ... ].”<sup>107</sup>

Respectivamente, la teoría de las garantías de Gerardo Pisarello, “presenta un mecanismo garantista basado en escalas multinivel, democrática y participativa. Una reconstrucción unitaria de todos los derechos fundamentales es el punto de partida de la teoría de garantías de Pisarello desde la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos civiles, políticos y sociales tanto en términos axiológicos como estructurales. De esta manera se debería asumir el carácter poliédrico de los derechos fundamentales.”<sup>108</sup> Gerardo Pisarello se refiere a los derechos sociales como “instrumentos dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de las personas y los grupos, comenzando por aquellos en mayor situación de vulnerabilidad desde el punto de vista económico, pero también desde el punto

---

<sup>106</sup> Ferrajoli, Luigi, *El paradigma garantista*, Madrid, Trotta, 2018, p. 23

<sup>107</sup> Ídem, p. 181

<sup>108</sup> Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 111

de vista sexual o del origen étnico o nacional. Desde este punto de vista, suelen aparecer como los derechos por excelencia de los más débiles y vulnerables frente a la prepotente ley del más fuerte. Al mismo tiempo, sin embargo, existe un amplio consenso en torno a la idea de que los derechos sociales son derechos proclamados, a veces incluso de manera generosa, en los textos jurídicos, pero poco realizados o garantizados en la práctica”<sup>109</sup>.

Esta contradicción entre derechos vigentes, reconocidos en el papel, y derechos efectivos, realizados en la práctica, justifica, quizás, una breve reflexión acerca de los ‘enemigos’ de los derechos sociales. Pretender asegurar los derechos de los más débiles o de los más vulnerables frente a los más fuertes o los más poderosos supone, en efecto, asumir una dimensión conflictiva de las relaciones sociales en la que los intentos de distribución del poder acarrear resistencias. La teoría de garantías de Gerardo Pisarello plantea un enfoque innovador y necesario para abordar los derechos fundamentales desde una perspectiva más inclusiva y democrática. La reconstrucción unitaria de todos los derechos fundamentales, considerándolos indivisibles e interdependientes, es una base sólida para construir una sociedad más justa y equitativa. Al reconocer que los derechos civiles, políticos y sociales están estrechamente relacionados, se promueve un enfoque integral que busca evitar la fragmentación de las garantías y asegurar una protección más sólida para todos los ciudadanos. El concepto de que los derechos sociales son instrumentos para satisfacer las necesidades básicas de las personas y grupos más vulnerables es fundamental en la teoría de garantías de Pisarello. Al priorizar a aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, como los grupos económica, sexual, étnica o nacionalmente marginados, se busca corregir las desigualdades sistémicas y promover la inclusión social. Esto es especialmente relevante en una sociedad donde las diferencias económicas y sociales pueden conducir a un sistema que favorece a los más fuertes, dejando a los más débiles con menos oportunidades y acceso a sus derechos fundamentales.

---

<sup>109</sup> Pisarello, Gerardo, al., *Defender y Repensar los Derechos Sociales en Época de Crisis*. 1a. ed., Barcelona, Observatori Desc, 2009, p. 13

Como señala Pisarello, existe una brecha significativa entre los derechos sociales reconocidos en la ley y su efectiva realización en la práctica. Esta contradicción destaca la existencia de obstáculos y resistencias que dificultan la plena implementación de los derechos sociales. Aquí es donde entra en juego la reflexión acerca de los 'enemigos' de los derechos sociales. En una sociedad donde los intentos de distribución del poder llevan asociadas resistencias, los derechos sociales pueden enfrentar oposición por parte de aquellos que tienen intereses económicos o políticos en mantener las desigualdades actuales. Es decir, aquellos con mayor poder y recursos pueden resistirse a ceder parte de su posición privilegiada, lo que dificulta la implementación de políticas que buscan garantizar los derechos sociales para todos. Es relevante entender que la lucha por los derechos sociales no es solo una cuestión teórica, sino una realidad que afecta la vida de millones de personas. La falta de garantías efectivas para los derechos sociales tiene consecuencias directas en la calidad de vida y el bienestar de los más vulnerables. Esta brecha entre el reconocimiento jurídico y la realidad práctica es un reflejo de las desigualdades sistémicas arraigadas en la sociedad. En este sentido, es necesario cuestionar el papel de los sistemas políticos y económicos en la perpetuación de estas desigualdades. Los intereses económicos que priorizan el lucro y la acumulación de riqueza en manos de unos pocos pueden minar los esfuerzos para garantizar derechos sociales adecuados para todos.

Una crítica fundamental que se puede hacer es que, en muchas ocasiones, las políticas sociales son concebidas como medidas paliativas o de asistencia, sin abordar de manera estructural las causas fundamentales de la desigualdad. Esto lleva a que, aunque pueda haber avances y mejoras en ciertos aspectos, se siga perpetuando una brecha entre los más privilegiados y los más desfavorecidos. Es necesario ir más allá de simples medidas paliativas y enfocarse en cambios estructurales que aborden las raíces del problema. Para superar estos obstáculos y avanzar hacia una implementación efectiva de los derechos sociales, es crucial fomentar un cambio de mentalidad en la sociedad. Esto implica sensibilizar a la

población sobre la importancia de la igualdad de derechos y la necesidad de garantizar que todos los individuos tengan acceso a las mismas oportunidades y recursos básicos para una vida digna. De esta manera la teoría de garantías de Gerardo Pisarello representa un valioso aporte para avanzar hacia una sociedad más inclusiva y justa, donde los derechos sociales sean efectivamente garantizados para todos. No obstante, la brecha entre los derechos reconocidos en papel y su implementación efectiva pone de manifiesto la presencia de intereses y resistencias que dificultan este proceso. Para superar estos desafíos, es necesario un compromiso genuino por parte de la sociedad y sus instituciones para abordar las desigualdades estructurales y trabajar hacia cambios reales y significativos en la distribución del poder y los recursos. Solo así podremos alcanzar una sociedad donde los derechos sociales sean una realidad para todos, y no solo una aspiración en papel.

La identificación de ‘enemigos’ de la generalización de los derechos es una cuestión compleja que puede abordarse desde múltiples perspectivas. La propia noción de ‘enemigo’, de hecho, encierra una fuerte carga emotiva que puede inducir a equívocos. Es desde esta perspectiva, precisamente, que puede hablarse de ‘enemigos’ de los derechos, pretendiendo con ello recordar que la garantía igualitaria de ciertos derechos no siempre es un juego de suma cero. Y que, como se acaba de apuntar, puede exigir la remoción de obstáculos materiales y simbólicos vinculados a privilegios que no se ceden de manera espontánea.

La tesis de la distinción tajante entre derechos sociales y derechos fundamentales suele presentarse de diversas maneras. Como una contraposición entre derechos sociales y derechos individuales, entre derechos de igualdad y derechos de libertad e incluso como contraposición entre derechos de prestación y derechos no prestacionales. El corolario de todos estos pares opuestos es la distinción, más o menos tajante, entre derechos no justiciables –los sociales- y derechos directamente exigibles ante los tribunales –los auténticamente “fundamentales”. Hay un primer argumento, en efecto, que opera en el plano



axiológico o valorativo y afirma que los derechos sociales no son derechos moral o políticamente tan básicos o fundamentales como los llamados derechos individuales, o si se prefiere, siguiendo la terminología del derecho internacional, civiles y políticos. Un segundo tipo de razonamiento apela a la diferente estructura interna de cada derecho, y puede ser defendido incluso por quienes niegan la existencia de diferencias sustanciales entre derechos en el plano axiológico o valorativo. Conforme al mismo, los derechos sociales serían ante todo derechos de prestación, esto es, derechos que exigen por parte de los poderes públicos actuaciones positivas, a menudo con un coste más o menos elevado.

La tesis de la estructura diferenciada de los derechos suele venir acompañada de un argumento ulterior: los derechos sociales serían derechos con un contenido indeterminado, vago, que impediría identificar adecuadamente las obligaciones que comportan y los sujetos obligados. Tomarse en serio la tesis de la indivisibilidad e interdependencia entre derechos supondría aceptar, en el plano axiológico, que todos los derechos, están vinculados a la tutela de valores similares. A la expansión de la libertad y de la autonomía, desde luego, pero también al aseguramiento del principio de dignidad. Este vínculo con la dignidad puede ser más o menos estrecho en razón del contenido, más o menos básico, del derecho. Pero se trata de un ligamen similar, tanto si lo que está en juego son derechos sociales, como si lo que se analiza son derechos civiles y políticos.

Los maestros Christian Courtis y Víctor Abramovich por su parte, manifiestan que, quienes afirman la tesis de un “defecto de nacimiento” de los derechos económicos, sociales y culturales en tanto pretendidos derechos, creen ver en su naturaleza el origen de la imposibilidad de alcanzar su exigibilidad. Los argumentos esgrimidos por los objetores de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales parten, entonces, de diferenciar la naturaleza de estos derechos con la de los derechos civiles y políticos.<sup>110</sup>, Uno de los puntos que se

---

<sup>110</sup> Courtis, Christian y Abramovich Víctor. Los derechos sociales como derechos exigibles. Universidad de Buenos Aires 2ª ed., editorial Trotta, 2004, p. 21.

repiten para sostener la pretendida distinción de los derechos civiles y políticos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, radica en que el primer género de derechos generaría exclusivamente obligaciones negativas o de abstención, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deberían solventarse con recursos del erario público.

La estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares. Dada la coincidencia histórica de esta serie de funciones positivas con la definición del Estado liberal moderno, la caracterización de los derechos civiles y políticos tiende a “naturalizar” esta actividad estatal, y a poner énfasis sobre los límites de su actuación. Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales. Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que a veces se los denomina “derechos-prestación”. Los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos.

Si bien los principales derechos económicos, sociales y culturales han sido consagrados en diversas constituciones y –en el plano internacional– en numerosos instrumentos, su reconocimiento universal como derechos plenos no se alcanzará hasta superar los obstáculos que impiden su adecuada justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que se derivan del derecho. Aunque un Estado cumpla habitualmente con la satisfacción de determinadas necesidades o

intereses tutelados por un derecho social (por ejemplo, si desarrolla un amplio programa de provisión de alimentos a la población amenazada por el hambre), ningún observador podría afirmar que los beneficiados por la conducta estatal gozan de ese derecho. La discusión en torno a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es crucial para garantizar una protección efectiva de los derechos humanos en su totalidad. Si bien es cierto que algunos detractores argumentan que estos derechos no son susceptibles de justiciabilidad debido a su naturaleza de obligaciones positivas y a la necesidad de recursos del erario público para su cumplimiento, considero que esta visión se fundamenta en una comprensión limitada de la concepción integral de los derechos humanos y en una perspectiva reduccionista del papel del Estado en su garantía.

La idea de que los derechos civiles y políticos generan exclusivamente obligaciones negativas y que los derechos económicos, sociales y culturales implican solo obligaciones positivas es una distinción artificial que no refleja la realidad de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Los derechos humanos, en su conjunto, se complementan y se refuerzan mutuamente, y su protección requiere una visión holística que abarque tanto obligaciones negativas como positivas por parte del Estado. La afirmación de que los derechos económicos, sociales y culturales son meramente "derechos-prestación" y que su reconocimiento universal como derechos plenos está condicionado a la superación de obstáculos de justiciabilidad es problemática. Todos los derechos humanos, sin excepción, son esencialmente derechos de prestación, en el sentido de que implican la responsabilidad del Estado de adoptar medidas positivas para garantizar su realización plena y efectiva. Reducir los derechos económicos, sociales y culturales a una mera categoría de derechos-prestación tiende a minimizar su importancia y a perpetuar una jerarquización de derechos que va en contra de la idea de la indivisibilidad de los derechos humanos.

En cuanto a la posibilidad de justiciar los derechos económicos, sociales y culturales, es fundamental entender que la justiciabilidad no implica únicamente la

capacidad de reclamar su cumplimiento ante un juez o tribunal. Si bien la vía judicial puede ser una herramienta importante para asegurar el respeto de estos derechos, es igualmente esencial considerar otras formas de rendición de cuentas, como la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas del Estado ante la sociedad civil y los organismos internacionales de derechos humanos. El argumento de que el simple hecho de que un Estado cumpla con ciertas necesidades sociales no significa que los beneficiarios gocen de los derechos económicos, sociales y culturales es válido en el sentido de que la satisfacción ocasional de ciertas necesidades no garantiza la realización plena de estos derechos. Sin embargo, también es importante reconocer que el reconocimiento y la garantía efectiva de estos derechos van más allá de la mera provisión de servicios o bienes básicos. Implican un enfoque integral que abarque aspectos como la igualdad de oportunidades, la no discriminación, el acceso a la educación, la salud, el trabajo digno y otros elementos fundamentales para el desarrollo humano y la dignidad de las personas. En este sentido se comprende la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales no debe ser utilizada para jerarquizar o desvalorizar ciertas categorías de derechos. La justiciabilidad de estos últimos no puede limitarse únicamente a su exigibilidad ante un tribunal, sino que debe abarcar un enfoque más amplio que involucre la rendición de cuentas, la participación ciudadana y una comprensión integral de los derechos humanos. Solo cuando se aborde esta visión holística de los derechos podremos avanzar hacia una sociedad más justa y respetuosa de la dignidad humana en su plenitud.

La pobreza es entendida como privación de libertades básicas y se asocia a la violación compleja de varios derechos. En este sentido, depende de factores económicos y sociopolíticos que incluyen la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad<sup>111</sup>. Al respecto, autores como Ariel Dulitzky o Fernanda Doz Costa han resaltado que es posible analizar la

---

<sup>111</sup> Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2008, pp. 17-18.

pobreza como violación de los derechos humanos en sí misma o per se, como causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos, como violación de derechos específicos -como el derecho a un nivel de vida adecuado o del derecho al desarrollo- y como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos<sup>112</sup>. Habla también del protagonismo del principio de igualdad tanto formal como material, con énfasis en los grupos de especial protección y en situación de vulnerabilidad e indefensión.

Según la igualdad formal, cuando la ley realiza clasificaciones entre personas, éstas deben evitar la arbitrariedad, por tanto, deben ser “objetivas y razonables”. Para determinar ello, se debe seguir un test de igualdad en el que se analice si la medida i) es idónea para alcanzar un fin constitucional o convencionalmente aceptable; ii) si es necesaria, esto es, que no exista otro medio alternativo menos lesivo y; iii) si es proporcional en sentido estricto, lo que exige ponderar entre aquello que se logra a través de la restricción y la afectación al derecho a la igualdad en el caso concreto: debe alcanzarse un mayor beneficio de derechos sin afectar excesivamente el derecho restringido. Un juicio más estricto se aplica para analizar la utilización de “categorías sospechosas”, respecto de las que “resulta casi imposible imaginar[las] como causa razonable de un trato diferente justificado. Las categorías más usualmente identificadas como sospechosas, como la raza, la nacionalidad, el sexo o las ideas políticas o religiosas, se corresponden con características de las personas que no parecen ser relevantes para ninguna distinción o diferencia que el Estado desee hacer para lograr algún propósito legítimo”. Cuando están en juego estas categorías sospechosas, la carga de la prueba se invierte, se presume la ilegitimidad de estas medidas y la medida adoptada debe ser imperiosa.

---

<sup>112</sup> Dulitzky, Ariel, “Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en Revista IIDH No. 48, IIDH, San José de Costa Rica, 2008; Doz Costa, Fernanda, “Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales”, en: Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, No. 9, 2008

Existe una segunda noción de igualdad, que tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos, y que es deber del Estado evitar que esta situación se siga profundizando, así como revertir los efectos de esta marginación histórica. Estos grupos se caracterizan, además, por “encontrarse en una situación de subordinación prolongada” y porque su “poder político se encuentra severamente limitado”. Los grupos sociales se distinguen de las llamadas “clases artificiales” o meras “clasificaciones”. Estas últimas son “clases de personas agrupadas a partir de una clasificación realizada por una ley o cierta práctica estatal”. pero que no comparten una identidad, ni se encuentran en situación de interdependencia, por lo que no se pueden hacer afirmaciones generales sobre su situación socioeconómica o su poder político.

En este sentido, los miembros de los grupos en situación de subordinación no son sometidos a meros tratos “arbitrarios”: no se trata de un caso concreto en que un funcionario cometió un error o se extralimitó en sus funciones, no estamos hablando de una mera falta de “razonabilidad” en la formulación o la aplicación de las leyes, sino que se trata de un diseño del sistema social que coloca a estos grupos en una condición desventajosa. La imperativa necesidad de que los Estados implementen medidas para mejorar la situación de estos grupos se basa en una concepción de igualdad material, en contraste con la mera igualdad formal. En efecto, en la sociedad, no todos los individuos ocupan la misma posición, y conceder un trato idéntico a personas en situaciones desiguales solo servirá para agravar las disparidades existentes. Además, el propósito de esta noción de igualdad es mejorar sistemáticamente la situación de aquellos grupos que se hallan en desventaja: para permitirles salir de su situación de marginación, puede ser necesario priorizar o limitar otros objetivos.

## 1.6 Teoría de las capacidades

La propuesta contenida en la teoría de las capacidades humanas, del economista y filósofo indio Amartya Sen, es una de las iniciativas más influyentes en el ámbito de la filosofía práctica y las ciencias sociales. La teoría de las capacidades humanas presenta como elementos constitutivos los funcionamientos y las capacidades. Desde ellos Sen analiza problemas sociales que afectan al bienestar humano, como la desigualdad, la pobreza, la calidad de vida, la ausencia de desarrollo humano y la injusticia social, permitiendo realizar una nueva mirada de estos problemas. La pretensión de la teoría de las capacidades es evaluar el bienestar y la libertad de la persona que realmente tiene para hacer esto o aquello, las cosas que le resulta valioso ser o hacer.<sup>113</sup>

La teoría de las capacidades elaborada por Amartya Sen pretende demostrar que las mismas constituyen el medio a través del que se identifica o expresa la libertad real con la que una persona debe contar para alcanzar aquello que valora. Desde los postulados del funcionamiento y las capacidades como conceptos que se vinculan a esta concepción teórica conecta ambos de modo que los funcionamientos hacen a las capacidades en la medida en que la capacidad se encuentra concebida por una serie o conjunto de funcionamientos.<sup>114</sup>

## 1.7 Teoría de las condiciones equitativas para el ejercicio de los DESCAs

García Manrique<sup>115</sup> afirma que una comunidad política es legítima cuando sus ciudadanos son libres, y éstos son libres cuando son titulares de los derechos

---

<sup>113</sup> Urquijo Angarita, Agustín J., *La teoría de las capacidades en Amartya Sen*, Revista Edetania: estudios y propuestas socio-educativas, Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir", España, 2014, p.63.

<sup>114</sup> Escobar Carísimo, Ariana, Efectividad de los derechos sociales. *España y Paraguay desde la perspectiva del comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas*, tesis doctoral, Universidad de Valencia, España, 2019, p. 50.

<sup>115</sup> Citado por Escobar Carísimo, Ariana, Efectividad de los derechos sociales. *España y Paraguay desde la perspectiva del comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas*,

fundamentales, de forma que «la libertad de todos» constituye el contenido de valor de la legitimidad democrática de todo Estado de Derecho. De este modo, se pone el acento tanto en la dimensión objetiva de los derechos también los sociales, cuanto en las posiciones jurídicas a las que aquellos pueden dar lugar al derecho subjetivo. Este marco permite interrogarse sobre cuál es la configuración más apropiada de los derechos sociales para garantizar la libertad posible para toda la ciudadanía. La respuesta, de acuerdo con el autor, está ligada a tres concepciones teóricas —liberal, socio-liberal y socialista— de las que cabe inferir distintas formas de articular el valor libertad y el reconocimiento de derechos sociales para concluir que sólo la última articula los derechos sociales como derechos de ciudadanía, como derechos máximos y no subsidiarios del mercado, como derechos desmercantilizados.

Por tanto, una noción amplia, sustantiva de libertad como capacidad y no como mera ausencia de interferencias de terceros, comprende las condiciones y capacidades equitativamente distribuidas para su ejercicio. Fundar los derechos sociales en la satisfacción de las necesidades básicas no es incompatible con fundarlos en la libertad, porque la identificación de tales necesidades no es sino un modo de especificar ciertas condiciones indispensables para ser libre. Parte de la consideración de que los derechos fundamentales son una técnica jurídica, la fórmula jurídica más adecuada para garantizar la libertad de todos los miembros de una comunidad política, los instrumentos idóneos para proteger y fomentar esa libertad. Desde el punto de vista conceptual, los derechos fundamentales son ámbitos de igual libertad ciudadana que deberían estar sustraídos del mercado. Y de la convicción de que los derechos sociales han de figurar entre los derechos fundamentales de las personas porque son necesarios para su libertad. Si se acepta este punto de partida, los derechos sociales han de quedar incorporados en las mismas condiciones que otros derechos fundamentales. De no ser así, se

---

tesis doctoral, Universidad de Valencia, España, 2019, p. 52. Esta tesis es una obra muy completa e interesante, para todo aquel que desee abundar sobre las teorías que rodean a los DESCAs.



favorecería la libertad de unos más que la de otros porque determinados bienes esenciales para la libertad no estarían a disposición de todos por igual.

La técnica del derecho subjetivo puede tener efectos individualistas y anticomunitarios en función, por una parte, de los derechos que se reconozcan. Si se reconocen como fundamentales sólo los derechos que permiten su ejercicio igual por parte de toda la ciudadanía, es decir, derechos que pueden ser integrados plenamente en una concepción comunitaria de lo social, esos efectos son menores; si se reconocen también como fundamentales derechos que no favorecen por igual a todos los ciudadanos, entonces esos efectos son mayores. La vía del derecho subjetivo es un elemento fundamental para cristalizar las pretensiones que integran, pero en ocasiones, como destaca el autor, hacen perder de vista otra dimensión fundamental, el carácter objetivo de los derechos sociales a través del constitucionalismo, que puede dar lugar a una vía habilitada para la mayor y mejor concreción de los derechos sociales en tanto ideales de igual libertad de todas las personas. Por tanto, para evitar el sesgo conservador que la primacía de los derechos subjetivos imprime a los derechos fundamentales, de lo que se trata es de atribuir a esta dimensión objetiva la misma jerarquía normativa que la dimensión subjetiva, evitando así privilegiar unos derechos frente a otros. Siendo así, el recurso a la técnica de los derechos subjetivos no tiene por qué tener efectos contrarios a la comunidad que la convierten en culpable del individualismo y que la hacen recusable desde la perspectiva socialista.

## **1.8 Teoría de las obligaciones del Derecho Internacional de los DESCA**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, comprende derechos civiles y políticos, así como derechos de carácter económico, social y cultural. No obstante, es necesario tener en cuenta que en el derecho internacional las declaraciones de derechos no son instrumentos vinculantes, es decir, no son

documentos obligatorios para los Estados, ya que éstos sólo participan en su elaboración, sin que medie acto formal que los comprometa a cumplirlas.

En un principio se pensó en un documento que incluyera tanto los DCP emanados de la Declaración, como los DESC. Pero [...] se decidió la elaboración de dos documentos para la consagración de unos y otros derechos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La consecuencia de haber elaborado dos instrumentos para la protección de cada categoría de derechos no supuso una simple división de los derechos en textos independientes, sino diferencias en el carácter de las obligaciones de los Estados en relación con unos y otros, y en los mecanismos de vigilancia de los Pactos, lo que generó posiciones resistentes a cumplir con los DESC, e incluso a aceptarlos como verdaderos derechos, ya que desde el momento de su adopción algunos Estados se mostraron reacios a reconocerlos como tales.

Esto ha ocasionado que la exigencia internacional de cumplimiento de los DCP sea directa e inmediata, mientras que la de los DESC se considere progresiva y condicionada por los recursos disponibles del Estado. [...] Esta diferencia en la forma requerida para cumplir con unos y otros derechos ocasionó que los DESC fueran considerados inferiores, al no establecerse un método de cumplimiento inmediato, aunque esto obedeció a un planteamiento no sólo real, sino también responsable sobre las obligaciones de los Estados, y no a una consideración peyorativa de los derechos.

El PIDESC tuvo desde su inicio una caracterización distinta, en lo que se refiere a las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento a los derechos contemplados en su texto, respecto de la establecida para los DCP, lo que contribuyó a colocar a los DESC en una situación de desventaja en términos de

consideración, cumplimiento y justiciabilidad, atribuyéndoseles características que tendieron a descalificar su jerarquía como verdaderos derechos humanos<sup>116</sup>.

Según la tesis del Dr. Basilio A. Martínez Villa, el utilizar el término “Justicia” puede llevarnos a una polisemia, es decir a una pluralidad de significados. <sup>117</sup>Hay significados adicionales asociados al término que abordan la distribución equitativa de responsabilidades, derechos y privilegios dentro de la sociedad, lo que implica la necesidad de establecer un criterio justo para tal reparto. John Rawls<sup>118</sup> y Amartya Sen<sup>119</sup>, han sido dos autores fundamentales al abordar el tema de la métrica de la justicia, ofreciendo un análisis exhaustivo de sus ideas.

Ambos autores proponen modelos distintos para evaluar la justicia en una sociedad. Rawls introduce el concepto de "velo de ignorancia", argumentando que las reglas deben ser diseñadas sin conocimiento de la posición que cada individuo ocupará en la sociedad. Sen, por otro lado, se enfoca en la importancia de la libertad y la capacidad de los individuos para realizar sus propios objetivos. A través de sus teorías, ambos destacan la necesidad de considerar no solo el resultado final, sino

---

<sup>116</sup> El PIDCP comprende la creación de un órgano específico, el Comité de Derechos Humanos, para conocer de los informes que los Estados rindan sobre las acciones realizadas para darle cumplimiento, así como de las quejas de un Estado Parte respecto del incumplimiento de otro Estado sobre dichas obligaciones. En cambio, el PIDESC, además de incluir sólo un mecanismo de supervisión: el sistema de informes establecido en sus artículos 16 y 17, no contempló la creación de una figura específica encargada de vigilar su aplicación, sino que ésta fue encomendada al Consejo Económico y Social (Ecosoc), a la par de los Pactos, se adoptó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un instrumento vinculante mediante el que los Estados firmantes reconocen la competencia que tiene el Comité de Derechos Humanos para conocer de las quejas o comunicaciones interpuestas por las personas que dentro del territorio de los Estados firmantes aleguen la violación de alguno de los derechos civiles y políticos. [...] No fue sino hasta 2008 —42 años después— que se adoptó un protocolo facultativo para investigar sobre violaciones de los DESC comprendidos en el Pacto. Tello Moreno, Luisa Fernanda, Panorama general de los DESC en el derecho internacional de los derechos humanos, CNDH, México, 2015, p. 21-25

<sup>117</sup> Martínez Villa, Basilio A. "El mínimo vital como criterio orientativo de la justicia distributiva en el contexto de las teorías de derechos humanos y las teorías de la justicia de Rawls y Sen" Proyecto de aplicación, Centro de Estudios Universitarios Xochicalco, p. 1. Octubre de 2023.

<sup>118</sup> Rawls, John. El Liberalismo Político. Edición en castellano. Barcelona: Crítica, 1999. (Originalmente publicado como Political Liberalism. Columbia University Press).

<sup>119</sup> Sen, A. K. "Justicia." En S. Durlauf y L. Blume (eds.), The new Palgrave: Diccionario de economía en línea (Vol. 3), 2ª ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2008. Disponible en: [http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008\\_J000033](http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2008_J000033) (consultado el 15 de octubre de 2023).

también el proceso que lleva a ese resultado. Esto implica examinar las estructuras sociales y políticas para garantizar que promuevan la igualdad de oportunidades y el bienestar de todos los miembros de la sociedad. En última instancia, la búsqueda de la justicia requiere un equilibrio delicado entre diferentes valores y consideraciones, lo que subraya la complejidad inherente al concepto y la necesidad de un enfoque reflexivo y cuidadoso para abordarlo.

En el ámbito de las teorías sobre los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales, la noción de "bienestar" y "calidad de vida" relacionada con el concepto de "mínimo vital" se conecta con los principios de distribución de recursos. Tanto en uno como en otro, se abordan cuestiones similares, aunque desde enfoques diferentes, centrándose en los distintos objetivos de cada modelo.

Existen similitudes que posibilitan proponer una idea que una los principios orientadores de las Teorías de Justicia y las Teorías de Derechos Humanos y Derechos Fundamentales. Estos modelos teóricos incluyen las teorías de justicia distributiva y las teorías de los derechos humanos o fundamentales. Ambos abordan temas parecidos, aunque parten de fundamentos diferentes.

Los principios de justicia distributiva se centran en la equidad en la asignación de recursos y oportunidades dentro de una sociedad, buscando garantizar un reparto justo y adecuado para todos los individuos. Por otro lado, las teorías de los derechos humanos y fundamentales se enfocan en la protección y promoción de los derechos inherentes a la condición humana, como la dignidad, la libertad y la igualdad, independientemente de consideraciones de distribución de recursos. Sin embargo, ambos enfoques comparten la preocupación por el bienestar y la calidad de vida de las personas, aunque desde perspectivas distintas. Mientras las teorías de justicia distributiva buscan establecer principios para la distribución equitativa de recursos, las teorías de derechos humanos y fundamentales se centran en garantizar el respeto y la protección de los derechos inherentes a cada individuo, sin importar consideraciones de distribución.

Cruz Parceró manifiesta “una solución sería adaptar e integrar estos dos tipos de teorías, aunque no es fácil determinar cómo es que estas teorías podrían combinarse o complementarse”<sup>120</sup>; Una posible vía, planteada a modo de hipótesis, sería la fusión de ambos enfoques, aprovechando los elementos compartidos que los vinculan. Como Cruz Parceró menciona, “La construcción de esta teoría integral sería en todo caso un reto para el futuro de la filosofía política, la ética y la filosofía del derecho<sup>121</sup>.”

Las concepciones o enfoques sobre justicia distributiva, como los propuestos por Rawls y Sen, señalan la importancia de definir medidas para promover el progreso y mejorar la calidad de vida. Estas medidas son fundamentales tanto para la realización de los DESCAs en períodos de estabilidad económica como, según se argumenta en este estudio, durante épocas de crisis.

En tiempos de crisis, las teorías de justicia distributiva adquieren una relevancia aún mayor, ya que se enfrentan a desafíos adicionales para garantizar la equidad en la distribución de recursos escasos. En este contexto, las medidas adoptadas deben tener en cuenta tanto la protección de los derechos fundamentales como la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis en la calidad de vida de los individuos más vulnerables. Esto implica una adaptación de los principios de justicia distributiva a las circunstancias particulares de la crisis, priorizando la satisfacción de las necesidades básicas y la protección de los DESCAs. De esta manera, se busca no solo superar la crisis actual, sino también sentar las bases para una sociedad más justa y equitativa en el futuro.

---

<sup>120</sup> Cruz Parceró, Juan A. El concepto de Derecho en la teoría del Derecho contemporánea. Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1998.

<sup>121</sup> Cruz, Pablo J. "Derechos Sociales y Teorías de la Justicia." En Los Derechos Sociales desde una perspectiva Filosófica, editado por Luis González Plascencia y Álvaro Aragón Rivera, 25-40. México: Tirant lo Blanch, 2017.

**Capítulo Segundo**  
**El cumplimiento de los DESCA a través de políticas fiscales:**  
**Retos y perspectivas**

## **Capítulo Segundo**

### **El cumplimiento de los DESCAs a través de políticas fiscales: Retos y perspectivas**

#### **2.1 Naturaleza y caracterización de las políticas públicas**

Para abordar la naturaleza de la política fiscal, es conveniente partir del concepto de política pública que, en opinión de Salazar Vargas “es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”<sup>122</sup>. Al hacer alusión a un conjunto de respuestas del Estado, se evidencia que por lo general se involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo.

Se trata de decisiones del gobierno o del régimen político en turno, mismo que puede variar dependiendo del régimen en cuestión. Adicionalmente algunos autores como Rodríguez Escobedo consideran que cuando el Estado no toma posición frente algún problema, es decir, incurre en una omisión, esa actitud pasiva es también una toma de posición; en consecuencia, al no tomar una posición frente alguno o varios problemas sociales, en realidad es que se está asumiendo una postura, a la espera de que el problema se resuelva por sí solo<sup>123</sup>.

Por su parte, Aguilar Villanueva plantea cinco trascendentes definiciones de política pública:

*“1) Un conjunto (secuencia, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales, Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones porque son idóneas y eficaces para realizar el objetivo o*

---

<sup>122</sup> Salazar Vargas, C. “Las políticas públicas” 2da ed. Javegraf, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999, p. 73.

<sup>123</sup> Rodríguez Escobedo, Francisco J. “Políticas Públicas y su focalización a programas públicos del sector social”, ed. 1era, Editorial Porrúa, México, 2021, p. 29.

*resolver el problema; 2) Son un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocutores que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) son un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas y legítimas; 4) son un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5) son un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad ”<sup>124</sup>.*

En otro planteamiento relevante continua Aguilar es concebir a la política pública como “*un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de la vida social, cada de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia*”<sup>125</sup>. Evidentemente, para fines de la presente investigación, esos problemas específicos vendrían a materializarse en los indicadores de rezago social arrojados por el CONEVAL, mismos que tal y como se planteó en el capítulo anterior, representan en gran medida al catálogo de DESCA.

Por su parte, autores como Valenti y Flores plantean que las políticas públicas “*se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicas*”<sup>126</sup>, donde es posible advertir de manera tácita el principio de progresividad y no regresividad descrito en el capítulo primero de este trabajo de investigación, a razón de las mejores estrategias para dar respuesta o solución a problemáticas de interés público. Una vez exploradas e identificadas las nociones básicas de política pública es posible continuar al análisis específico de lo que implica una política fiscal.

---

<sup>124</sup> Aguilar Villanueva, L.F. *Estudio Introductorio, en El estudio introductorio de las políticas públicas, 1ª antología, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 29.*

<sup>125</sup> Op. Cit. p. 31

<sup>126</sup> Valenti, G. y Flores, U., *Ciencias sociales y políticas públicas, Revista Mexicana de Sociología, vol. 7, 2009, p.174.* Recuperado de [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id\\_32119200007](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id_32119200007).



### 2.1.1 Naturaleza y finalidades de la política fiscal

De acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, la política fiscal "es una disciplina de la política económica centrada en la gestión de los recursos de un Estado y su administración"<sup>127</sup>. En consecuencia, se encuentra en manos del gobierno de cada país, quién controla los niveles de gasto e ingresos mediante variables como los impuestos y el gasto público para mantener un nivel de estabilidad en los países. A través de la política fiscal, "los gobiernos tratan de influir en la economía del país, controlando el gasto y los ingresos en los diferentes sectores y mercados con el fin de lograr los objetivos de la política macroeconómica"<sup>128</sup>.

Una de las funciones de la política fiscal es el uso del sistema tributario y el gasto público para influir en la economía contribuyendo a suavizar los ciclos económicos en favor de la estabilidad macroeconómica, por lo que se justifica ampliamente el estudio de la política fiscal. El papel de la política fiscal ha recobrado importancia a raíz de la crisis internacional en el 2008. Almendariz y Cuestas Caza, comentan que "la política fiscal es un elemento que fomenta la cohesión social mediante la capacidad para recabar ingresos financieros que destina a financiar el gasto público y lo redistribuye en un marco de justicia social"<sup>129</sup>.

Mediante estas variaciones, el gobierno debería ejercer un gran impacto sobre la demanda agregada y, por consiguiente, influye en la producción y el empleo, dado un nivel de precios. Por otra parte, su objetivo principal es estimular

---

<sup>127</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2012. p.208. ISBN 978-9929-8123-2-1.

<sup>128</sup> Cárdenas Gómez, Gloria E. y Vargas Hernández, José G., Propuesta para el análisis de la política fiscal, Revista de Derecho, 2015, pp. 119-120, ISSN 1993-4505.

<sup>129</sup> Almendariz N. Castillo, S y Cuestas J. Análisis de las herramientas de gestión que utilizan las unidades productivas de la parroquia de Salinas provincia de Bolívar. Revista Politécnica, 32. Ecuador, 2013, pp.118-126 ISSN: 1390-0129.

el crecimiento de la economía doméstica y protegerla de cara a los cambios propios de los ciclos económicos<sup>130</sup>.

Francisco Alejandro Villagómez, Consultor de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, explica ampliamente la relación existente entre política fiscal y derechos humanos, y cómo una política fiscal efectivamente implementada por el ente gubernamental en turno puede generar el efectivo cumplimiento de la protección y tutela de los derechos humanos de su población, que se traduce en la consecución de óptimos niveles de desarrollo y bienestar económico, social, civil y ambiental para sus gobernados. Más adelante Villagómez afirma:

“La política fiscal forma parte de las políticas macroeconómicas de las que dispone un gobierno para afectar el nivel y la tasa de crecimiento de la demanda agregada, el producto, el empleo y los salarios reales, e involucra fundamentalmente el manejo de instrumentos como el gasto público, los impuestos y el endeudamiento”<sup>131</sup>.

La política fiscal puede modificar los patrones de gasto en bienes y servicios; puede ser utilizada para intervenir y corregir fallas de mercado y es un instrumento mediante el cual se puede redistribuir el ingreso y la riqueza. Aunque el énfasis está puesto en sus efectos sobre la demanda agregada, esta política también puede afectar la oferta agregada. De manera general, se puede hablar de dos tipos básicos de intervenciones de política fiscal: cambios en el gasto público y cambio en los ingresos, principalmente impuestos netos (impuestos menos transferencias). En el primer caso, el gasto puede ser corriente o de inversión, mientras que en el segundo

---

<sup>130</sup> Sánchez Galán, Javier, *Política fiscal*; sitio Web Economipedia.com; publicado el 30 de junio de 2015, visible en <https://economipedia.com/definiciones/politica-fiscal.html>. Consultado el 3 de diciembre de 2021.

<sup>131</sup> Villagómez, Francisco Alejandro, *El Enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: Construcción en un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica*; Naciones Unidas-CEPAL, Sede Subregional en México, 2014, Sede Subregional en México, 2014, pp. 18-19.

se puede pensar en impuestos tipo lump sum y otros impuestos, como son al trabajo, corporativos o impuesto al valor agregado.

Sin embargo, existen serios desacuerdos en la teoría económica sobre la magnitud y dirección de los efectos derivados de la política fiscal y en particular sobre los mecanismos de transmisión. Lamentablemente, la evidencia empírica ayuda poco a resolver las diferencias debido a que los resultados generalmente son mixtos. Este tema es fundamental si se desea dar a esta política macroeconómica una orientación sustentada en la realización de los derechos económicos y sociales.

Es necesario identificar los instrumentos adecuados y los canales de transmisión que impactan las variables relevantes para alcanzar los objetivos con respecto a estos derechos humanos. Por ejemplo, en la teoría dominante el énfasis es en términos de eficiencia y existe un trade off con la equidad; este proceso no garantiza una redistribución equitativa de los frutos de este crecimiento, por lo que el gobierno puede recurrir al expediente de su política fiscal para compensar a los “perdedores” vía impuestos o el gasto público. Pero esto último debe realizarlo respetando su restricción presupuestal intertemporal por lo que el objetivo de finanzas públicas equilibradas y topes al endeudamiento es fundamental y estos elementos constituyen la guía de la política fiscal a implementar. Este planteamiento es cuestionado por la literatura que se fundamenta en la defensa de los derechos humanos y plantean otra visión de esta política macroeconómica.

El punto de partida es el reconocimiento de que las políticas que descansan sólo en el funcionamiento del mercado y, por ende, en aspectos como la privatización y liberalización, no garantizan la reducción de la desigualdad debido a que esta actividad se desarrolla en un contexto de alta incertidumbre y riesgo, de tal manera que existe un importante papel del Estado para alcanzar el objetivo de máximo crecimiento y mayor igualdad. Más aún, como señalan Balakrishnan y Elson, “tampoco es adecuado separar la producción de la distribución, ya que la primera produce ganadores que posteriormente se resisten a cualquier

redistribución de sus ganancias hacia los perdedores”<sup>132</sup>. En este sentido, la política fiscal puede ser un instrumento crucial en el camino de garantizar no sólo mayor crecimiento, sino la posibilidad de cumplir con los compromisos vinculados a respetar los derechos humanos económicos y sociales de los individuos y las familias.

Para efectos de hacer una distinción entre política pública y policía fiscal es conveniente breve exposición que hace Ignacio Bonilla López:

La política fiscal se puede entender como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Los objetivos primordiales de la política fiscal son:

- ✓ Es el instrumento de desarrollo para crear el ahorro público suficiente para incentivar el nivel de inversión pública nacional.
- ✓ Absorber de la economía privada (por los medios más equitativos) los ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto.
- ✓ Estabilización de la economía, a través del control de precios, del control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico.
- ✓ Redistribución del ingreso.

Para poder lograr los objetivos anteriores la política fiscal se vale de los siguientes instrumentos:

- ✓ La política tributaria.
- ✓ La política de gasto público.
- ✓ La política de endeudamiento.
- ✓ La política financiera:

---

<sup>132</sup> Balakrishnan, Radhika y Elson, Diane, Rethinking Economic Policy for Social Justice. The radical potential of human rights, 1st ed, Ed. Routledge, Londres, 2016, p. 4, ISBN: 9781315737911.

- Financiamiento Público y finanzas públicas.
- Monetario.

Un sistema tributario puede tener diversos fines, dependiendo de los objetivos que se quieran lograr y de la política económica aplicada, de modo que muchas veces ésta debe ser congruente con los objetivos de la política monetaria, de deuda, cambiaria, comercial, etc. Una de las principales clasificaciones nos señala que el sistema tributario puede tener objetivos fiscales y extrafiscales.

- ✓ Los objetivos fiscales responden básicamente a la necesidad de lograr mayores recursos económicos a fin de satisfacer las necesidades de gasto.
- ✓ Por otra parte los objetivos extrafiscales, responden más que a una simple necesidad de mayores recursos a la necesidad de lograr una mayor eficiencia económica y lograr y controlar la actividad económica.

De esto se puede inferir que el sistema tributario no sólo debe responder a cuestiones económicas, sino también políticas, y es que el sistema tributario debe reflejar un tipo de acuerdo que debe ser negociado entre los diferentes agentes económicos y políticos: legisladores, gobernadores, el ejecutivo, sindicatos, cámaras empresariales, etc. Por lo tanto la política tributaria debe lograr responder a cuestiones tales como:

- ✓ ¿cuál es el monto de impuestos que se pretende obtener?
- ✓ ¿cómo repercute la política fiscal sobre el sistema económico?

Éstas son cuestiones que sólo se pueden responder si se encuentra el consenso entre los diferentes sectores de la sociedad sobre las necesidades más apremiantes del país.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Bonilla López, Ignacio, *Sistema Tributario Mexicano 1990-2000. Políticas Necesarias para Lograr la equidad (La Reforma Hacendaria de la Presenta Administración)*, tesis de Licenciatura, Facultad de Economía de la UNAM, 2002, pp. 28-30. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap2.pdf>; consultado el 12 de agosto de 2022.

## 2.1.2 Tipos de Política Fiscal

Tal y como se desarrolló en el apartado anterior, la política fiscal es una rama de la política económica que configura el Presupuesto del Estado como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad económica y evitar situaciones de inflación o desempleo<sup>134</sup>. La política fiscal puede influir en la economía mediante variables como los ingresos que recauda el Estado vía impuestos, o el gasto público que realiza. Por su parte, es importante señalar que las políticas monetarias se centran más en el control de las tasas de interés y la oferta monetaria nacional.

El Presupuesto del Estado consta de: 1) el gasto público, que comprende tanto el dinero empleado por el Gobierno para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos, como las transferencias de dinero a algunas personas que el Gobierno realiza sin recibir ningún servicio a cambio (ejemplos clásicos de transferencias son las ayudas sociales y las prestaciones por desempleo); y 2) los ingresos públicos, en forma de impuestos, tasas, ingresos patrimoniales (de empresas públicas) y endeudamiento. De acuerdo con Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer existen dos tipos de política fiscal:

**I. Política fiscal expansiva**, que genera un déficit en los presupuestos de Estado, es decir, una situación en que el gasto público es superior a los ingresos fiscales que se financia mediante la emisión de deuda pública. Los mecanismos a usar son: 1) aumentar el gasto público, para aumentar la producción y reducir el paro, o 2) aumentar el gasto privado, bajando los impuestos para aumentar la renta disponible de los agentes económicos privados, lo que provocará un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas (en definitiva, un aumento de la demanda económica). Se denomina 'expansiva' porque se ejecuta para estimular el crecimiento económico y crear empleo.

---

<sup>134</sup> Elementos básicos para la política fiscal, <file:///C:/Users/licca/Downloads/405-ELEMENTOS%20B%C3%81SICOS%20DE%20POL%C3%8DTICA%20FISCAL.pdf>, 2022

**II. Política fiscal restrictiva**, también llamada **contractiva**, genera un superávit en los presupuestos del Estado (es decir, una situación en que el gasto público es inferior a los ingresos fiscales). Los mecanismos son los contrarios que en la expansiva: 1) reducir el gasto público, para bajar la demanda y por tanto la producción, o 2) reducir el gasto privado, subiendo los impuestos para que los ciudadanos tengan una renta menor, disminuyan su consumo y, con ello, la demanda económica. Se ejecuta cuando la economía conoce un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse para evitar el aumento de los precios (inflación)<sup>135</sup>.

**III. Política fiscal neutra**, implica una economía equilibrada. Esto se traduce en un ingreso fiscal general. El gasto del gobierno está totalmente financiado por los ingresos fiscales y en general el resultado del presupuesto tiene un efecto neutro en el nivel de actividad económica<sup>136</sup>.

La idea básica que orienta la política fiscal de estabilización económica es la comprensión de que los problemas del paro y de la inflación tienen su origen en que la demanda global no corresponde con las necesidades de la producción. Frente a la posición monetarista, que pretende influir sobre esta demanda mediante el control de la oferta monetaria, la política fiscal lo hace al influir sobre el gasto, ya sea público o privado. No requieren la intervención directa del Estado en el mercado. Suprime el manejo directo de los gastos y los impuestos, por no hablar del “gran presupuesto”, implícito en el sistema keynesiano<sup>137</sup>, mismo que se abordará en el próximo apartado.

En el caso de que se decida la conveniencia de un déficit presupuestario, este puede cubrirse de dos formas de acuerdo con Claudio Napoleoni: con un

---

<sup>135</sup> Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer: Curso breve de macroeconomía, Madrid. ed. McGraw-Hill, 1995, p. 152.

<sup>136</sup> Invezz, Política Fiscal, disponible en: <https://invezz.com/es/diccionario/politica-fiscal/> 2022.

<sup>137</sup> Galbraith, John Kenneth: El dinero. De dónde vino / Adónde fue, Madrid, ed. Hyspamérica, 1983, p. 325.

endeudamiento del Estado frente al público (que utilizando una parte de sus ahorros suscribe precisamente la deuda pública), o con un endeudamiento del Estado con el banco central, que emite billetes a favor del Tesoro (en este caso se habla de deuda ficticia, ya que el banco emisor es un organismo de la administración pública).

I. El primer tipo de endeudamiento no debe dar lugar a un gasto público sustitutivo de otros gastos, en la medida que, en caso contrario, el ahorro utilizado para suscribir los fondos públicos no hubiera sido utilizado; en efecto, está claro que si la adquisición de deuda pública sustituye otras colocaciones del ahorro, el correspondiente gasto público sería sustituto de inversiones y, por lo tanto, no produciría ningún efecto antidepresivo.

II. El otro modo de financiación que queda para garantizar el carácter adicional del gasto público es el que comporta una expansión monetaria que, en las condiciones de recesión, no debe tener efectos inflacionistas porque frente a ella, habría un incremento de la producción permitido por la disponibilidad de trabajo y de otros medios de producción superior a la característica de la fase de recesión<sup>138</sup>.

Cabe recordar que las políticas de estabilización de corte keynesiano no consisten en un manejo arbitrario de la demanda global, como lo sugiere el término “discrecional” aplicado a tales políticas. Estas políticas siguen una regla que consiste en expandir la demanda cuando el crecimiento del empleo o de la producción está por debajo de un nivel determinado, y contraerla cuando el crecimiento de esas variables presiona al nivel de precios hacia el alza. Se trata, entonces, de una regla que liga la tasa de expansión de la demanda global y de la oferta monetaria con el valor pasado de alguna variable clave, como el empleo o la producción.

---

<sup>138</sup> Napoleoni, Claudio, Curso de economía política, Barcelona, ed. Oikos-Tau, 1976, p. 351.



Para el keynesianismo, entonces, la política fiscal es una política de estabilización del ciclo económico, supeditada por tanto al control de las oscilaciones de la actividad económica<sup>139</sup>. En consecuencia, la política fiscal se convierte en un instrumento de estabilización frente a las eminentes crisis que pueden afectar la economía de un país.

A continuación, se presenta una breve revisión de la literatura teórica y empírica sobre los principales efectos derivados de la política fiscal. La forma en que se aborda este tema es dividiendo estos efectos en tres grandes grupos. Aunque esta división es arbitraria, parece útil para los efectos de este estudio: un primer bloque considera efectos agregados sobre variables clave, como son consumo privado, producto y salarios reales derivados de modificación en el gasto público o en los impuestos; un segundo grupo considera el efecto de la política fiscal, entendida como la conjunción de gasto-ingreso sobre el nivel de actividad económica y el empleo.<sup>140</sup>

### **2.1.3 Teorías y tendencias de las políticas fiscales contemporáneas**

Hasta este siglo XXI, las políticas fiscales han tenido diversos caminos, variables y constantes, según el momento histórico y lugar de que se trate. Ciertamente también es que los elementos que dirigen o encaminan las políticas fiscales, así sean similares, no son igualmente aplicables a todos los lugares ni a todos los momentos. De lo contrario, existiría una "política fiscal universal" aplicable a cualquier punto del globo terráqueo, lo que históricamente también ha sido inverosímil. Como nos indica Paúl A. Carrillo Maldonado<sup>141</sup>, no existe un acuerdo sobre el impacto y los canales de

---

<sup>139</sup> Lasa, Alcides José, "Monetarismo versus keynesianismo: el debate sobre la efectividad de la política económica", en Análisis Económico, vol. III, N° 2 (Julio-diciembre de 1984), p. 6. Disponible en: <http://www.ajlasa.com/articulos/ar1.pdf>

<sup>140</sup> Villagómez, Francisco Alejandro, El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: Construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica; Naciones Unidas-CEPAL, Sede Subregional en México, 2014, pp. 18-19

<sup>141</sup> Carrillo Maldonado, Paúl A, EL EFECTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EXPANSIÓN Y RECESIÓN PARA ECUADOR: UN MODELO MSVAR, Cuadernos de Economía, vol. 36, núm. 71,

transmisión en las diferentes variables de la política fiscal. De manera teórica y empírica se ha podido demostrar que la expansión del gasto y la reducción de los impuestos tienen un efecto positivo en el Producto Interno Bruto (PIB) pero todavía no se concluye el efecto en el consumo, la inversión y otras variables<sup>142</sup>. La diferencia del impacto, su persistencia y magnitud dependen del enfoque teórico y metodológico que se utilice.<sup>143</sup>

Además, Batini, Callegari y Melina, mencionan que las diferencias se deben al período de análisis, la técnica de estimación, la medición de estabilizadores automáticos, la fase del ciclo económico (expansión o recesión) y el control de las expectativas de la política fiscal<sup>144</sup>. En esta sección se presenta una revisión de la literatura sobre los efectos de la política fiscal; en primera instancia se presenta una visión lineal del impacto del ingreso y el gasto de Gobierno en el PIB, dividiéndole entre la evidencia teórica y empírica; en la segunda parte se presenta la literatura no lineal de los instrumentos fiscales con la misma división de la primera parte.

En la teoría keynesiana el Estado es el principal responsable del desempeño macroeconómico de un país. John Maynard Keynes rechazó la idea de que los mercados se ajustaban por sí solos y que encontraban un equilibrio con pleno empleo y bajas tasas de inflación<sup>145</sup>. En resumen, Keynes sostiene que el Gobierno tiene la obligación de emplear política económica para mitigar los problemas económicos. Los keynesianos sostienen que al existir altas tasas de desempleo el Estado debe expandir el gasto o reducir los impuestos para estimular la demanda y que la gente vuelva a trabajar<sup>146</sup>. Además, en momentos inflacionarios se debería

---

Colombia, 2017. pp. 405-439; recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/2821/282154593009/html/> consultado el 6 de abril de 2022.

<sup>142</sup> Melina, G. Macroeconomic implications of fiscal policy. Salerno: Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università Degli Studi di Salerno, 2010.

<sup>143</sup> Beetsma, R. A survey of the effects of discretionary fiscal policy, Rapport till Finanspolitiska rådet. Stockholm: University of Amsterdam, CEPR and CESifo, 2008, p. 2.

<sup>144</sup> Batini, N., Callegari, G., & Melina, G. Successful austerity in the United States, Europe and Japan IMF Working Papers. International Monetary Fund, 2012, p. 12.

<sup>145</sup> Snowdon, B., & Vane, H. R., Modern macroeconomics: Its origins, development and current state. Cheltenham: E. Elgar, 2005.

<sup>146</sup> Holt, R. P. F., & Pressman, S. A new guide to post Keynesian economics. Londres: Routledge, 2001.

incrementar los impuestos o disminuir el gasto público para bajar la presión sobre los precios. Estas políticas tienen implicaciones en el presupuesto estatal y en la deuda nacional; en tiempos de crisis, la recaudación de impuestos se reduce porque caen los ingresos nacionales y se aumenta el gasto gubernamental en programas sociales (un ejemplo: el seguro de desempleo), lo que en consecuencia provoca un déficit presupuestario cíclico<sup>147</sup>.

En los últimos años la política fiscal se ha utilizado para obtener estabilidad en el corto plazo. La expansión del gasto gubernamental o la reducción de tributos tienen un efecto positivo en el ingreso, pero su tamaño y permanencia dependen de la propensión al consumo y al ahorro futuro. Además, este impacto en el producto es positivo si los precios son fijos.<sup>148</sup> Desde esta lógica, se han realizado estudios teóricos y empíricos para evidenciar los efectos de la política fiscal en la economía. Dentro de los teóricos, la investigación de Baxter y King<sup>149</sup> es la referente; mientras que el artículo de Blanchard y Perotti<sup>150</sup> es el documento seminal en la literatura empírica.

Los modelos neoclásicos de ciclos económicos reales (Real Business Cycles, RBC) muestran una respuesta positiva del PIB, la inversión privada, el empleo, la productividad de los factores cuando se expande el gasto público; mientras que existen efectos negativos en los sueldos y el consumo de hogares. Además, si el presupuesto es financiado con impuestos distorsionadores el producto no crece, más bien decrece. Mientras que los impuestos no tienen un impacto significativo en la actividad económica si se mantiene constante el gasto.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> Beetsma, R. A survey of the effects of discretionary fiscal policy, Rapport till Finanspolitiska rådet Stockholm: University of Amsterdam, CEPR and CESifo, 2008, p. 2.

<sup>149</sup> Baxter, M., & King, R. G. Fiscal policy in general equilibrium. *American Economic Review*, 83 (3), 1993, p. 315-34.

<sup>150</sup> Blanchard, O., & Perotti, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 2002, pp. 1329-1368.

<sup>151</sup> Baxter, M., & King, R. G. Fiscal policy in general equilibrium. *American Economic Review*, 83, 1993, p. 315-34.

En el mismo enfoque de RBC, la modificación de funciones de utilidad o la introducción de fricciones de mercado, entre otros factores, cambian el tamaño y el signo del impacto de los instrumentos de política fiscal. Ingresar funciones de utilidad no separables de manera aditiva y una baja elasticidad de consumo intertemporal provoca que la expansión del gasto aumente el consumo y que disminuya la inversión. Además, la introducción de restricciones de crédito provoca que los impuestos tengan un efecto positivo. Por otra parte, si se incluyen retrasos en la construcción de obras públicas, el *shock* del gasto provoca que en el corto plazo el PIB tenga un bajo crecimiento o llegue a decrecer y que en el mediano plazo presente una recuperación.<sup>152</sup>

Los modelos neokeynesianos buscan remediar el efecto negativo de las transacciones del Gobierno en el consumo privado, encontrado en el enfoque neoclásico. Para esto, algunos autores introducen rigideces nominales de los precios y los salarios en un entorno de competencia monopolística (precio mayor a costo marginal); estos supuestos fueron tomados de la literatura que analiza el impacto de la política monetaria en una economía. Esta propuesta muestra que el aumento del gasto también tiene un efecto ingreso negativo debido al aumento en el pago de impuestos, lo que provoca que disminuya el consumo y aumente la oferta laboral. Sin embargo, mantener los precios rígidos, bajo el esquema monopolístico, conlleva que la expansión del gasto aumente la oferta de producción, la demanda de trabajo y el salario real<sup>153</sup>.

De manera empírica se puede destacar la utilización de modelos autorregresivos para la evaluación de la política fiscal. El principal problema de estos esquemas es la identificación de la exogeneidad de las variables y de los

---

<sup>152</sup> Batini, N., Callegari, G., & Melina, G. Successful austerity in the United States, Europe and Japan IMF Working Papers, International Monetary Fund, 2012, p.12

<sup>153</sup> Beetsma, R. A survey of the effects of discretionary fiscal policy, Rapport till Finanspolitiska rådet. Stockholm: University of Amsterdam, CEPR and CESifo, 2008, p. 28.

eventos fiscales. Blanchard y Perotti<sup>154</sup> estudian los efectos de la política fiscal en el PIB. Para determinar que una variable es exógena proponen utilizar información institucional del sistema tributario, de la respuesta tardía del gasto ante cambios en el producto y el ajuste cíclico de los impuestos y las transferencias a través de sus elasticidades. Estos autores sostienen que un incremento del gasto tiene un efecto positivo en el PIB, mientras que los impuestos tienen el efecto contrario; la expansión de las compras gubernamentales tiene un efecto positivo en el consumo de hogares; el aumento conjunto del gasto y los tributos provocan que la inversión privada caiga; incluir la anticipación de los agentes ante la política fiscal no altera las conclusiones. Los autores no llegan a una conclusión acerca del tamaño y la persistencia de los instrumentos de Gobierno. Perotti<sup>155</sup> replica la metodología para Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, y llega a las mismas conclusiones.

Otros autores como Ramey y Shapiro<sup>156</sup> proponen estudiar la respuesta del PIB ante eventos externos como la guerra de Corea, la guerra entre Estados Unidos y Vietnam y la guerra Fría (*Carter-Reagan buildup*) con una regresión autorregresiva y variables dicotómicas (*dummy*). Los autores proponen este análisis univariado indicando que la estimación del impacto de los multiplicadores es similar al multivariado. Además, su objetivo no era la evaluación individual de los eventos — de cada variable dicotómica— sino el promedio de todos. Los resultados muestran que los *shocks* militares tienen efectos positivos temporales en el PIB total y el privado, y la inversión no residencial. Además, el impacto es negativo en el consumo e inversión residencial. Edelberg, Eichenbaum y Fisher<sup>157</sup> extienden el estudio anterior con un Modelo Multivariado (VAR) llegando a las mismas conclusiones.

---

<sup>154</sup> Blanchard, O., & Perotti, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 2002, pp. 1329-1368.

<sup>155</sup> Perotti, R. Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries, Alemania: European Central Bank. 2002, p.168.

<sup>156</sup> Ramey, V. A., & Shapiro, M. D. Costly capital reallocation and the effects of government spending. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 48, 1998, pp. 145-194.

<sup>157</sup> Edelberg, W., Eichenbaum, M., & Fisher, J. D. Understanding the effects of a shock to government purchases. *Review of Economic Dynamics*, 2(1), 1999, pp. 166-206.

Por otra parte, autores como Alesina, Favero y Giavazzi<sup>158</sup> plantean que la evaluación de la política fiscal se debería realizar de manera conjunta en un plan y no como cambios individuales de las variables fiscales. Para este objetivo, los autores utilizan el enfoque narrativo de Romer y Romer<sup>159</sup> y una base de datos de Devries, Guajardo, Leigh y Pescatori<sup>160</sup>, que recoge los cambios discrecionales en los impuestos y el gasto gubernamental de diecisiete países de la OCDE entre 1978 y 2009. Los autores recogen en su análisis los cambios inesperados, anunciados y futuros de la política fiscal de dichos países, que están correlacionados, para evaluar sus efectos en el crecimiento del PIB per cápita, del consumo privado, de Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) privada, la tasa de interés de corto plazo, la inflación y la confianza de consumidores y empresas. En su obra se concluye que los efectos dependen de la composición de la medida, aumento de impuestos o reducción de gastos, o del tiempo de la medida, temporal o permanente; los ajustes basados en gastos están asociados con recesiones leves o de corta duración (en algunos casos no existe efecto recesivo), mientras que los ajustes basados en impuestos provocan recesiones profundas y prolongadas. Los autores sostienen que los resultados se evalúan en promedio ocultando fuertes recesiones con procesos expansivos.

Por otra parte Beetsma<sup>161</sup> realiza una recolección de literatura de los efectos de la política fiscal en condiciones lineales. Este documento clasifica los estudios según el enfoque de análisis, tipo de apertura económica y metodología. Además, analiza los efectos encontrados cuando se combina la política monetaria con la fiscal. Otro aporte de este autor es la propuesta de investigaciones en otras áreas

---

<sup>158</sup> Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. The output effect of fiscal consolidation plans. *Journal of International Economics*, 96, Supplement 1, S19-S42. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2014.11.003> 2015.

<sup>159</sup> Romer, C. D., & Romer, D. H. . The macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801. doi: 10.1257/aer.100.3.763, 2010

<sup>160</sup> Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D., & Pescatori, A. A new action-based dataset of fiscal consolidation (IMF Working Paper 11/128). International Monetary Fund.2011

<sup>161</sup> Beetsma, R. A survey of the effects of discretionary fiscal policy, Rapport till Finanspolitiska rådet. Stockholm: University of Amsterdam, CEPR and CESifo, 2008.

de la economía, un ejemplo de esto es la propuesta sobre analizar el efecto en los diferentes sectores económicos o de la población.

Con la reciente crisis internacional, los Gobiernos implementaron paquetes fiscales (reducción de impuestos, aumento de gasto, entre otros) para estimular la demanda agregada, tratando de amortiguar o salir de este impasse<sup>162</sup>. Sin embargo, la permanencia de estos estímulos gubernamentales depende de su efecto positivo en el sistema económico<sup>163</sup>. Para la evaluación de dicha efectividad se utilizaron SVAR, DSGE y otros modelos macroeconómicos que evidenciaron que los dos primeros tienen limitaciones en la predicción de los efectos por su naturaleza lineal<sup>164</sup>. Dados estos inconvenientes, la literatura de política fiscal propone utilizar modelos no lineales que recojan los estados de la economía, en especial, crisis y expansión. De esta manera se podrá evaluar, con mayor consistencia y respondiendo a la realidad, los efectos del gasto público y los impuestos. Para esto, se han desarrollado DSGE donde los multiplicadores fiscales varían de acuerdo con la posición del ciclo<sup>165</sup>. Además, hay diferentes propuestas de modelos VAR con cambios de régimen mostrando que la política fiscal es más efectiva en recesión que en expansión.

En resumen, la política fiscal tiene un impacto sobre el sistema económico. En general, el gasto y los impuestos tienen un impacto positivo y negativo sobre el PIB, respectivamente. Siempre se debe considerar el período de análisis, la metodología utilizada, la inclusión de controles de política monetaria o de expectativas para estimar la persistencia y la magnitud de los multiplicadores fiscales. Además, si se consideran las condiciones de la economía, por ejemplo, las

---

<sup>162</sup> Sánchez, W., & Galindo, H. Efectos simétricos y asimétricos de la política fiscal en el Perú. Universidad Nacional de Ingeniería, 2013, p. 17.

<sup>163</sup> Hernández de Cos, P. El papel de la política fiscal en la crisis económica. Presupuesto y Gasto Público, 59/2010, 39-54.

<sup>164</sup> Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. *Fiscal multipliers in recession and expansion* (Working Paper 17447). National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w17447>, 2011.

<sup>165</sup> Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. When is the government spending multiplier large? *Journal of Political Economy*, 119(1), 2011 doi: <http://dx.doi.org/10.1086/659312>. Pp78-121.

crisis y la expansión, la política fiscal es más efectiva en tiempos de recesión que en bonanza; es decir, que el gasto tiene un impacto mayor a uno por ciento del producto en crisis y menor a uno por ciento en expansión; los impuestos tienen una incidencia menor en recesión y mayor en la fase de crecimiento.

## **2.2 Principios rectores de los derechos humanos *versus* políticas fiscales**

### **2.2.1 El costo de los derechos humanos**

Constituye un deber ético el cuestionamiento sobre las herramientas más adecuadas para que la pobreza, la desigualdad y la marginación social no continúen en aumento, sobre todo en tiempos de crisis. El sufrimiento y problemáticas actuales son experiencias que nos obligan a mejorar nuestra sociedad.

No se trata de embelesarse en meras utopías sin opción de ser implementadas; pero, tampoco, de resignarse a la mera gestión a corto plazo, que pospone sin término las reformas estructurales o sistémicas sin las cuales, es imposible afrontar las nuevas necesidades. Si los umbrales de pobreza y desigualdad antes de la devastación económica actual, eran ya alarmantes previo al embate la pandemia por COVID-19; hoy, las necesidades mínimas vitales de un gran número de ciudadanos, exigen programas de asignación de rentas, suficientes y realistas.

El debate sobre la política fiscal en el marco de los derechos humanos no solo es un debate actual y necesario, sino una pieza fundamental en el acercamiento de las agendas económicas y de derechos de cada región. El primer relator del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, Philip Alston, ha manifestado que el punto de partida para impulsar la justicia fiscal es: *“reconocer que la política fiscal es en*



*realidad una política de derechos humanos”*<sup>166</sup>; lo que es correcto: asumir que una política fiscal justa es eminentemente una política con visión de derechos humanos.

Además, un punto importante es que la política fiscal debe ser clave para garantizar y proteger los servicios sociales básicos y los recursos con los que cuenta el territorio en cuestión. Se trata de una gran responsabilidad, ya que las decisiones tomadas en este ámbito afectan considerablemente a la vida cotidiana, al empleo, los precios, es decir, la política fiscal constituye la vía más importante para mantener o mejorar el llamado Estado de Bienestar. De hecho, en los presupuestos públicos europeos más de la mitad del gasto suele corresponder a servicios sociales y sólo alrededor del 20 por ciento se destina a servicios generales y económicos.

Es también destacable la responsabilidad que se adquiere a la hora de controlar y redistribuir la riqueza de un estado por medio de los servicios públicos y la gestión tributaria. Su complementariedad con la política monetaria y su convivencia será clave para la marcha del país y el bienestar de sus ciudadanos. La política fiscal tiene un papel destacado por su efecto estabilizador de las fluctuaciones de la economía, a través de su impacto expansivo o contractivo sobre la demanda agregada vía manejo de los ingresos y gastos públicos (y por tanto, de la cuantía de los déficit o superávit del sector público).<sup>167</sup> Javier Sánchez Galán continúa explicando, que para dirigir una política fiscal es necesario:

Dependiendo de las diferentes decisiones tomadas a la hora de dirigir la política fiscal, puede clasificarse a esta como expansiva, contractiva o neutral. Esta diferenciación tiene mucho que ver en ocasiones con una cuestión ideológica o de pensamiento económico, debido a que atendiendo al perfil ideológico del gobierno del momento se tomará una clase de medidas u otra. No obstante, realmente lo que define la aplicación de una política fiscal

---

<sup>166</sup> Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, luego de la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020, recuperado: <https://www.openglobalrights.org/extreme-inequality-as-the-antithesis-of-human-rights/?lang=Spanish>.

<sup>167</sup> Sánchez Galán, Javier, Política fiscal; *op. Cit.*

expansiva o contractiva es la situación del ciclo económico en que se encuentre.

### **2.2.2 Transparencia, participación y rendición de cuentas: premisa para contribuir al cumplimiento de los DESCA**

Por varios años, México ha tratado de mejorar el nivel de información en formato de datos abiertos disponible. La información abierta es necesaria para el seguimiento y control del presupuesto. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen estándares estipulados para hacer un seguimiento del proceso presupuestario.

El FMI en su Código de Transparencia Fiscal determina ciertos parámetros que son necesarios para el control y seguimiento presupuestario. El FMI considera que la comunicación de las políticas fiscales es fundamental, y esta información tiene que ser accesible, completa y a tiempo para poder detectar los riesgos que se van presentando. El código propuesto por el organismo internacional tiene cuatro pilares principales:

- Reportes fiscales (con información relevante, a tiempo, creíble y comprensible). Los reportes fiscales en México se basan en gran medida en el Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Este documento presenta lo que el gobierno recauda por concepto de ingresos y lo que gasta, en un determinado trimestre; se compara con las previsiones de ingresos aprobadas en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) desglosados por tipo de impuesto. Asimismo, también se presentan diferencias en el gasto entre lo aprobado y lo ejercido por ramo.
- Estimaciones fiscales y presupuestación (con objetivos claros). En el caso mexicano, el Paquete Económico se presenta de forma anual y predecible.

La SHCP muestra al legislativo algunas estimaciones macroeconómicas con varios meses de anticipación. Cuando la LIF/PEF son presentados ante el poder legislativo, también se presentan los “Criterios Generales de Política Económica” (CGPE). En este documento se muestran los factores detrás de los ingresos y gastos estimados. Los CGPE es el documento donde el gobierno federal explica la dinámica macroeconómica de las variables, tanto nacionales como internacionales. Muestra el escenario de los siguientes años y de los anteriores, por lo que es la base de todas las estimaciones que derivan en la planeación de la política pública. Sin embargo, en algunos de sus argumentos pueden no ser fundamentados o con lógica consistente. También, algunas de las estimaciones que presenta se basan en información exclusiva de la SHCP. Estos factores pueden provocar dificultades para su evaluación.

- Análisis de riesgos fiscales, evaluando riesgo en las finanzas públicas. En México, las autoridades han realizado algunos esfuerzos para evaluar los riesgos fiscales. Entre los más obvios son los informes periódicos sobre la deuda pública. Hoy en día estos informes no se restringen al gobierno federal; hay algunas estadísticas de los gobiernos de los estados, y los informes contables de empresas públicas incluyen estadísticas financieras. Aunque las leyes mexicanas anticipan posibles políticas para reaccionar en caso de contingencias negativas<sup>168</sup>, las implicaciones son vagas y dejan mucho margen para medidas discrecionales por parte de la SHCP.
- Administración de los recursos naturales.<sup>169</sup> Para algunos países los ingresos de los recursos naturales representan un porcentaje considerable de los ingresos públicos totales. Esto puede ser producto de distintos tipos de recaudación como por ejemplo de los impuestos sobre la producción,

---

<sup>168</sup> Evaluaciones del gobierno respecto de los pasivos públicos (por ejemplo, las pensiones, el sistema de salud y otros) son de acceso limitado. Los análisis de la sostenibilidad fiscal y la incidencia intergeneracional son uno de los elementos más importantes que falta por incluir, de forma exhaustiva, en el sistema fiscal mexicano.

<sup>169</sup> Auditoría superior de la Federación, Técnicas Presupuestarias, serie Apuntes Didácticos, Auditoría Superior de la Federación – Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2016, pp. 42-46.

venta, transporte y concesiones. Principalmente en estos países se debe informar sobre las estimaciones de explotación y valor que alcanza éstos. También, dado que la volatilidad de los precios de los recursos naturales están sujetos a mercados internacionales, es fundamental realizar evaluaciones de riesgo para evitar la sobreexposición y otros problemas financieros. Por último, la explotación de los recursos naturales debe ser evaluada en términos de sostenibilidad fiscal y la incidencia intergeneracional. En el caso mexicano, los ingresos provenientes de recursos naturales, principalmente los derivados del petróleo, forman un porcentaje importante de los ingresos nacionales (aproximadamente el 30 %), por lo que pueden representar un riesgo para las finanzas públicas en el largo plazo.

Existe progreso importante en la evaluación de algunos programas presupuestarios por organismos externos (CONEVAL, BID, ASF, etc.), Por ley, sólo los programas con reglas de operación tienen la obligación de ser evaluados; estos programas representan alrededor del 17 % del total del presupuesto. Sin embargo, en el portal de Transparencia Presupuestaria se publica que el 75 % del presupuesto cuenta con algún tipo de evaluación con valor en el Modelo Sintético de Evaluación. Por el lado de los ingresos, evaluaciones de efectos económicos casi son inexistentes. Existen algunos reportes públicos de incidencia de los impuestos, pero son limitados.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Auditoría superior de la Federación, Técnicas Presupuestarias, serie Apuntes Didácticos, Auditoría Superior de la Federación – Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2016, pp.. 44-45..

### **2.2.3 Mecanismos para lograr la congruencia entre ingreso, presupuesto y plan nacional de desarrollo**

El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe sintetiza, para efectos de este apartado, el proceso que está previsto con antelación dentro de nuestra Legislación en general y la Normatividad Hacendaria en particular, en el Plan Nacional de Desarrollo, y los respectivos manuales para la elaboración de presupuestos, entre otros.

#### Sistema Nacional de Planeación Democrática

##### Formulación:

Será responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional, de acuerdo al plan de gobierno propuesto y enmarcado en la Ley de Planeación. Para la formulación, el Presidente de la República debe diseñar el plan y luego remitir al Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por la Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. La Ley establece un plazo máximo de seis meses para elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), desde que asume la presidencia. Si bien, el plan considera una temporalidad acorde a la duración de cada gobierno, en 2015 se adicionó al artículo 21 de la Ley de Planeación, considerar una visión a largo plazo de la política nacional de fomento económico, con el fin de impulsar elementos permanentes al desarrollo nacional y al crecimiento económico, sostenido y sustentable. Para lograrlo, cada presidente deberá agregar y/o considerar elementos de largo plazo, con un horizonte de hasta 20 años para la política nacional de fomento económico.

## Implementación

En cuanto a la Ejecución, será la Administración Pública quien coordine las distintas instancias de participación ciudadana, con ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las demás entidades paraestatales, con el fin de establecer una base de prioridades para crear políticas financieras, fiscales y crediticias, elaborar, actualizar y ejecutar programas y estrategias, que serán integrados dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

## Monitoreo y evaluación

Para evaluar y monitorear el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación en su artículo 9 estipula que, el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizado en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente. Así como también, para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

## Vinculación con la planificación sectorial

“El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan.”

## Vinculación con la planificación territorial

El proceso de planificación de México se articula a nivel central, es decir, lo delinea el Ejecutivo y a su vez, cada Estado Federal delinea sus propios planes federales.<sup>171</sup>

#### **2.2.4 Prácticas internacionales con resultados positivos en la redistribución de la riqueza**

La principal variable para explicar la persistencia de la pobreza en México es la precariedad de los ingresos que perciben la mayoría de los trabajadores, tanto asalariados como no asalariados. La insuficiencia de ingresos no sólo afecta al salario mínimo sino también al promedio, que no alcanza para adquirir la canasta básica para una familia de cuatro personas, lo que confina a la pobreza a la mayoría de los trabajadores mexicanos y sus familias. Dada esta realidad, las políticas sociales implementadas en las últimas décadas sólo han podido contener la pobreza, pero no revertirla.

Hacen falta políticas redistributivas de la riqueza y el poder para detener la creciente polarización social que afecta a la estabilidad social y política del país y prácticamente a todos los órdenes de la vida nacional. En primer término, es preciso revisar a fondo la política salarial y abandonar el esquema de aumentos limitados a la inflación sin considerar ganancias en productividad. Simultáneamente, es preciso incrementar la recaudación entre los estratos de mayores ingresos, especialmente entre las grandes corporaciones, cuyos privilegios fiscales les permiten pagar tasas de impuestos de un sólo dígito.

---

<sup>171</sup> Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, síntesis disponible en su sitio web: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>; consultado el 01 de octubre de 2022.

El gobierno mexicano debe prestar oídos a agencias multilaterales como el FMI, que recomienda mejorar los ingresos de los más pobres para impulsar el crecimiento, o la OCDE, que llama la atención sobre la correlación entre mayor desigualdad e incremento de la violencia y el crimen organizado. Vale subrayar que no son las izquierdas ni los populistas quienes hacen estas sugerencias. A la vez, ingresos laborales suficientes para una vida digna y mayor crecimiento económico disminuirían la necesidad de muchos programas sociales, con un favorable impacto fiscal. Desde luego, atender las recomendaciones del FMI y la OCDE implica modificar el modelo económico vigente, hoy concentrado en las exportaciones mientras descuida el mercado interno.

También es necesario contrarrestar el creciente poder de los monopolios y los oligopolios, que atentan contra la eficiencia económica. La misma OCDE recomienda actuar en este sentido, y deben señalarse importantes avances como la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y el reforzamiento de la Comisión Federal de Competencia Económica, que confirman que el Estado es capaz de sobreponerse al poder de los monopolios cuando hay voluntad política y emplea inteligentemente el respaldo de agencias multilaterales de desarrollo, como la propia OCDE.

La redistribución regresiva de la riqueza ha sido también la redistribución regresiva del poder. Por esto, la lucha contra la pobreza y la desigualdad en México no puede limitarse a variables económicas; también son necesarias políticas redistributivas del poder, como el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores y el impulso a los mecanismos de democracia participativa.

Por último, no debe olvidarse que una desigualdad aun mayor que la que existe entre trabajo y capital es la desigualdad intraempresarial. Es preciso contrarrestarla con resueltas políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, que hoy languidecen en medio de un estrecho mercado interno y sin créditos ni apoyos suficientes. También deben reforzarse las condiciones de vida



de las clases medias con políticas sociales transversales que provean un piso firme a sus condiciones de vida.<sup>172</sup>

### **2.3 Políticas públicas respetuosas de los DESCAs**

Un enfoque de derechos humanos desde la formulación de las políticas públicas es de gran beneficio para los ciudadanos, por ello no ha sido una materia ajena del derecho internacional de los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha definido a las políticas públicas como “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad”<sup>173</sup>.

La Comisión ha recomendado a los Estados el diseño de políticas públicas acordes a un marco respetuoso de los derechos humanos y la asignación presupuestaria necesaria para garantizar su efectiva implementación y sostenibilidad. Al respecto, se enfatiza que el Poder Judicial también puede incidir, a partir de sus sentencias y resoluciones, en la manera de interpretar leyes, asignar recursos e incluir a personas o grupos dentro de un programa o política pública.

A nivel regional, la CIDH se ha destacado como promotor de políticas públicas con enfoque de derechos humanos a través de sus decisiones. Sin embargo, en el ámbito interamericano no solamente los casos contenciosos han sido palanca de cambio, pues también la Comisión a través de sus recomendaciones y el esfuerzo en materia de cooperación técnica con los Estados,

---

<sup>172</sup> Canto Saenz, Rodolfo Armando, ¿Distribuir o redistribuir? Pobreza desigualdad y política pública en México; artículo publicado en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xviii, núm. 59, México, 2019, pp.. 1204-1205,

<sup>173</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque en derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, EE.UU, 2018, pp. 48-51.

ha colaborado en la materialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la región de las Américas. Para lograr esto es fundamental el monitoreo de la situación de derechos humanos en el continente que identifica periódicamente problemas individuales y sociales a partir de los que recomienda a los Estados las medidas correspondientes en función de los estándares.

## **2.4 Los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas**

Una vez identificados y definidos los lineamientos generales para la aplicación de los principios del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, la Comisión entiende que es importante comprender la manera en que estos elementos pueden ser incorporados, en la práctica, a las acciones de gobierno existentes, o bien, que están en proceso de diseño.

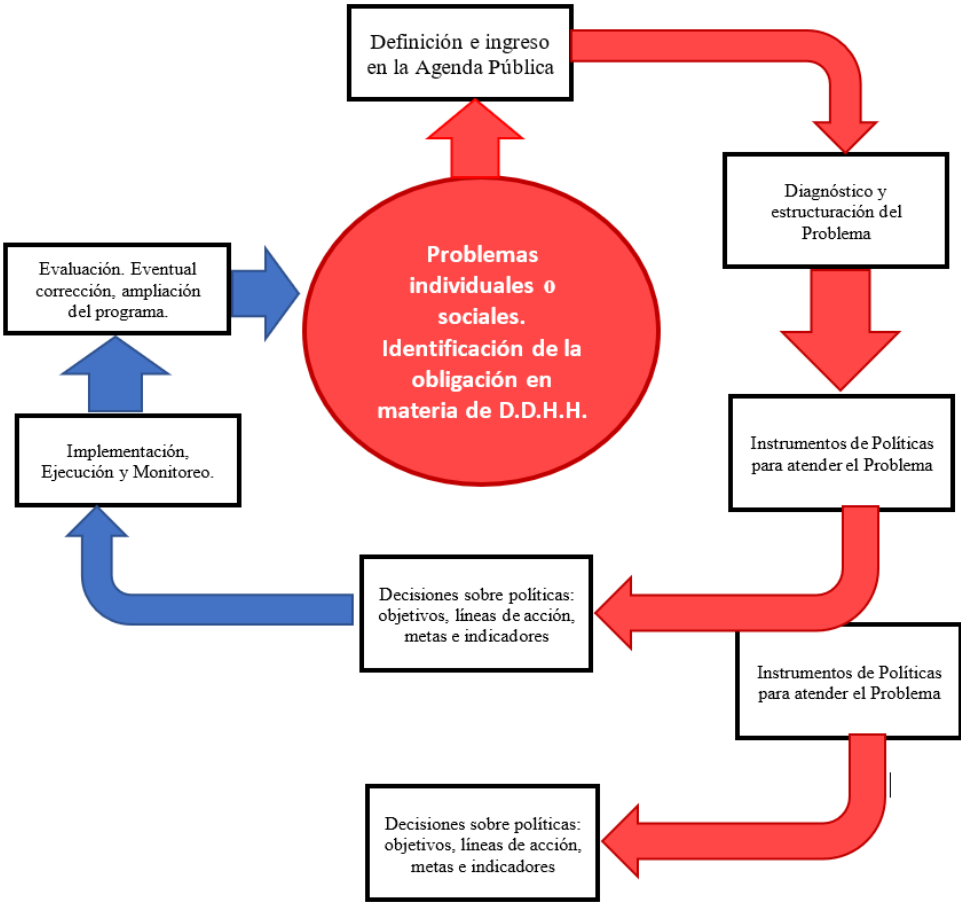
La CIDH ha venido observando que desde una visión tradicional el ciclo de políticas públicas inicia con la detección de una problemática social o individual cuando ella adquiere la suficiente relevancia, entra en la agenda pública y obliga a la elaboración de un diagnóstico o estructuración del problema. A partir de ello, se diseñan los instrumentos de política pública a operar y se procede a su implementación, para finalmente, evaluar resultados<sup>174</sup>. Sin embargo, la CIDH considera importante incluir en este esquema el enfoque preventivo que supone que el accionar estatal no sólo actúa frente a hechos que ya han ocurrido y generado una violación de derechos, sino que impulsa a los Estados a adoptar medidas para evitar tales riesgos. La Comisión afirma que el establecimiento de políticas públicas requiere que los Estados realicen un análisis exhaustivo y permanente de sus obligaciones en materia de derechos humanos con el objetivo de generar las políticas necesarias para cumplir con la debida diligencia de promoverlos,

---

<sup>174</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque en derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, EE.UU, 2018, pp. 48-51.

protegerlos y garantizarlos. Como lo señaló la CIDH [...], los derechos humanos no son elementos complementarios de las políticas públicas sino el núcleo y razón de ser de la acción estatal.

Esto supone que los Estados tienen la obligación no sólo de adoptar medidas, a partir de la formulación e implementación de políticas públicas, cuando se identifica una situación de vulneración de derechos, sino que también deben actuar de manera de evitar que dichas situaciones se produzcan. La Comisión señala que el análisis exhaustivo y permanente de las obligaciones internacionales de derechos humanos fortalece la capacidad de los Estados para desarrollar políticas públicas de naturaleza preventiva.



**Figura 1.** Ciclo de las políticas públicas. Elaboración de la CIDH a partir de insumos del IPPDH, Banco Mundial, Vázquez y Delaplace.<sup>175</sup>

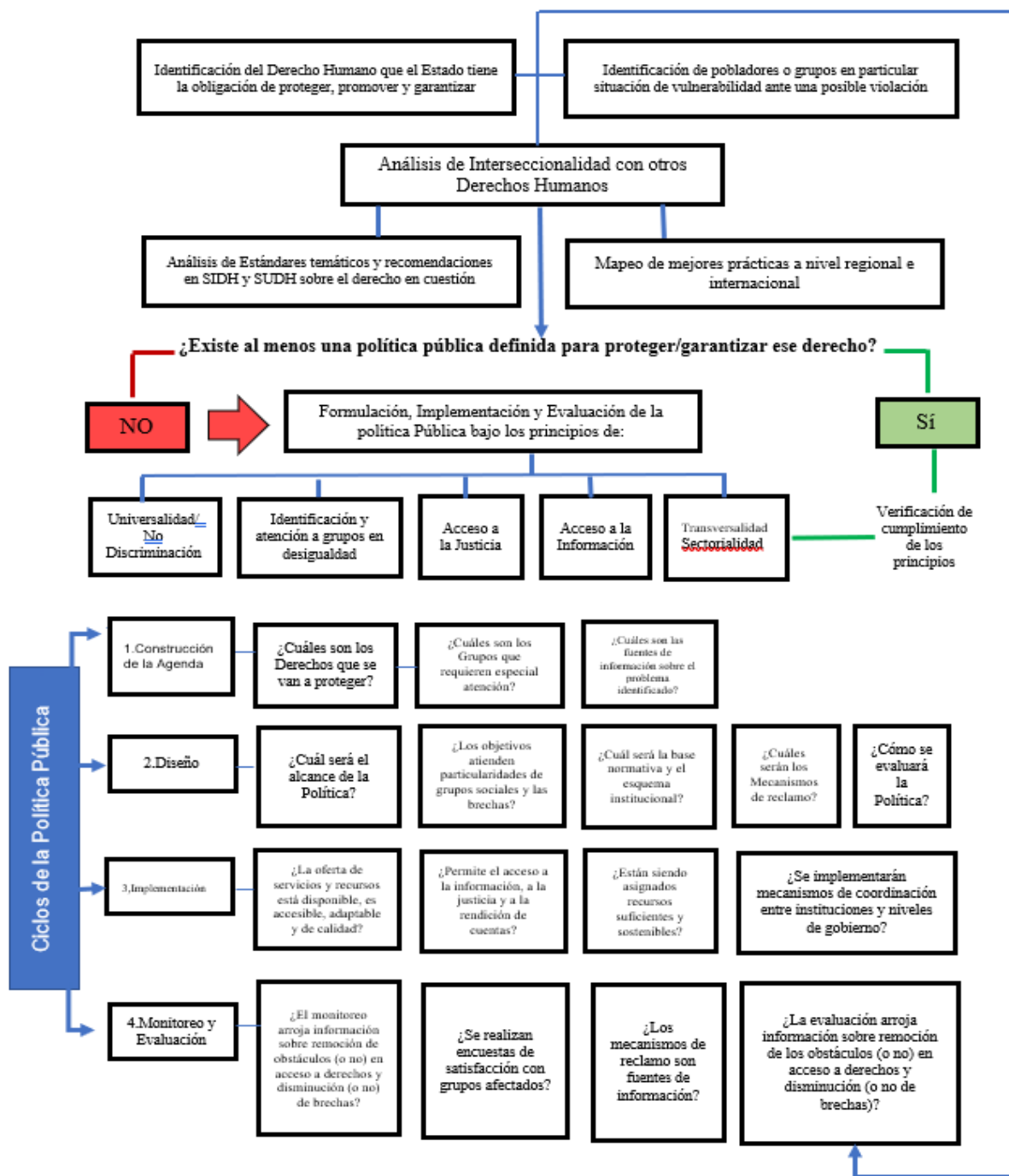
<sup>175</sup> Autores citados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque en derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, EE.UU, 2018, p. 49.

La CIDH considera que este esquema puede verse fortalecido a partir del trabajo que desarrolla el organismo en función de los mandatos conferidos para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. La Comisión destaca que los distintos mecanismos con los que cuenta son una fuente de información que puede enriquecer cada una de dichas etapas.

La CIDH puede actuar como promotor de políticas públicas con enfoque de derechos humanos a través de sus decisiones y recomendaciones, y a partir del rol que juega, en particular, en materia de cooperación técnica con los Estados. Asimismo, la CIDH a través de su sistema de peticiones y casos y por medio del mecanismo de monitoreo de la situación de derechos humanos en el continente identifica periódicamente problemas individuales y sociales a partir de los que recomienda a los Estados las medidas correspondientes en función de los propios estándares que definen el alcance de las obligaciones internacionales asumidas.

A su vez, la Comisión a través de los informes de país y de los informes temáticos realiza diagnósticos sobre problemáticas particulares que aspiran a ser una fuente de información para quienes tienen a su cargo la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como también para quienes tienen la función de incidir en la agenda pública y demandar acciones estatales para la protección de derechos humanos.

En definitiva, la CIDH resalta el carácter de complementariedad del mandato que ostenta orientado a apoyar través de sus distintos mecanismos los esfuerzos que emprenden los Estados Miembros para transformar las causas estructurales que generan situaciones de desigualdad y discriminación a partir de la formulación de políticas públicas. Con ese mismo objetivo, la Comisión pone a disposición de los Estados un esquema de análisis y una guía con los principales elementos del enfoque de derechos humanos a partir de los mandatos que ejerce este organismo, y con la intención de brindar una herramienta para el impulso y fortalecimiento de las políticas públicas.



**Figura 2.**

Esquema de análisis de las políticas públicas a partir del aporte del SIDH. Elaboración de la CIDH. 2020.

La CIDH señala que este análisis procura sintetizar la manera en que el rol del Sistema Interamericano a través de los mecanismos de promoción y protección

de derechos humanos puede contribuir en los distintos momentos o fases de una política pública. Asimismo, la Comisión, a partir de este esquema, procura ilustrar cómo los principios y estándares establecidos se aplican a lo largo del proceso y van delimitando los elementos que los Estados deben considerar al momento de diseñar, implementar, monitorear y evaluar una política.

Por otra parte, la Comisión destaca que, “en las fases de implementación, monitoreo y evaluación, se han incorporado un conjunto de principios que también son fundamentales para las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos. La disponibilidad entendida como la suficiencia de recursos económicos, humanos y materiales, así como de procedimientos y medios para materializar los derechos. La accesibilidad requiere que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles, física y económicamente, a todas las personas, sin discriminación alguna”<sup>176</sup>.

En lo que respecta a la calidad, esta determina que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función. La adaptabilidad implica la posibilidad de adecuación a distintos contextos y particularidades sociales, culturales. Es la representación de la diversidad y la atención a los enfoques diferenciados que determinadas políticas deben incluir a fin de garantizar el principio de igualdad en términos sustantivos. La calidad supone que las herramientas y mecanismos que se han elegido son aceptables, en tanto que la población que accede a ellos, los encuentra suficientes y efectivos para remediar la brecha de desigualdad que de otra manera impediría el goce de los derechos.

## **2.5 Perspectivas sobre el cumplimiento y progresividad de los DESCA**

---

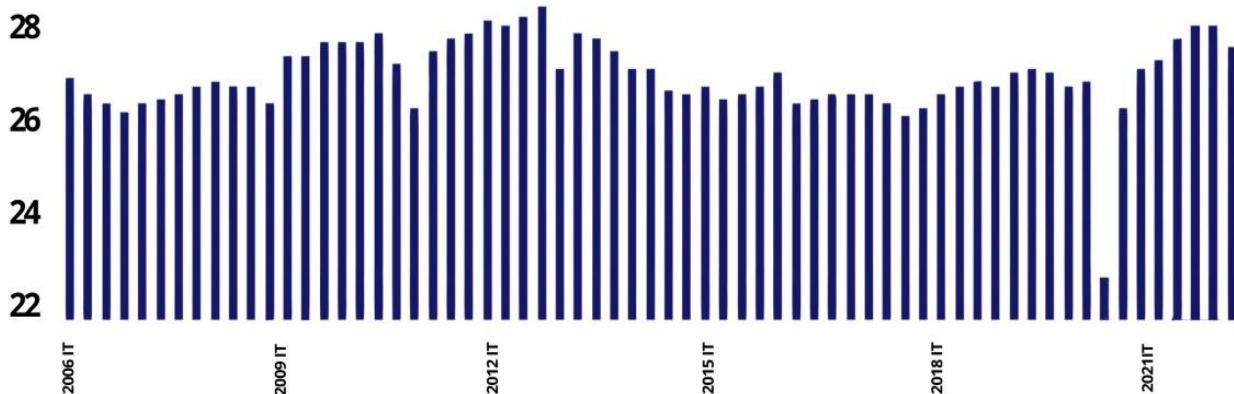
<sup>176</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Políticas públicas con enfoque en derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, EE.UU, 2018, págs. 48-51.

## 2.5.1 Indicadores de rezago social en México de organismos nacionales e internacionales

Para el caso mexicano, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), nos proporciona las cifras más fidedignas acerca de la población en diferentes rubros. Nos basaremos en sus números<sup>177</sup>, a fin de interpretar los mismos y explicar el cumplimiento, eficaz o no, de la debida tutela de los DESCAs en México.

**INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo**

Fecha de consulta: 17/08/2022 20:57:05



**Fuente.** INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo<sup>178</sup>.

<sup>177</sup> Las gráficas que se exhiben fueron tomadas como originalmente aparecen en la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a quien corresponde su autoría. <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

<sup>178</sup> Las gráficas que se exhiben fueron tomadas como originalmente aparecen en la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a quien corresponde su autoría. <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

Hasta el primer trimestre de 2022, el INEGI contabilizó 28.3 por ciento de la población económicamente activa con una ocupación regular, misma que supera los 58 millones de mexicanos, que se exhiben en la siguiente gráfica, también autoría del referido Instituto.



**En el primer trimestre de 2022, la Población Económicamente Activa (PEA) del país fue de 58.1 millones de personas.**

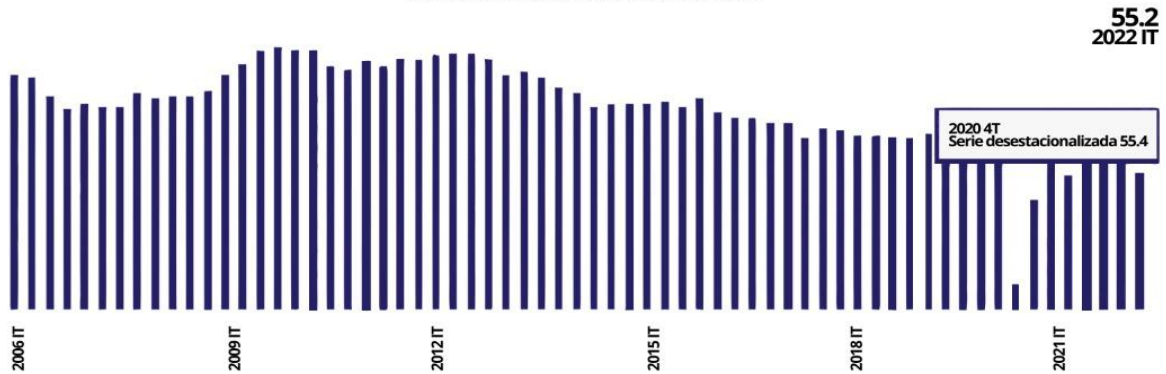
**Fuente.** INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Es importante destacar la fuerte existencia de la informalidad dentro de la población económicamente activa mexicana. Esto preocupa y ocupa a la administración pública del país, ya que la informalidad obstaculiza sí o sí la eficacia de la aplicación de las medidas tendientes a salvaguardar la debida protección de los DESCA. A la fecha, el INEGI contabiliza un 55.2 por ciento de los mexicanos activos mayores de 15 años inmersos en la informalidad, de acuerdo con la siguiente gráfica.



**INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo**

Fecha de consulta: 17/08/2022 20:59:34

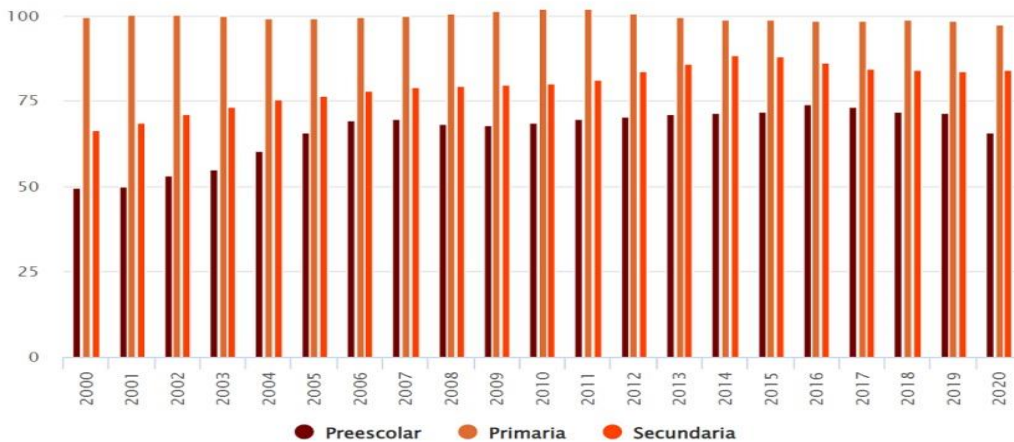


**Fuente.** INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

La educación es un parámetro a considerar dentro del cumplimiento de la protección de los DESCA. Hasta el 2020 (que es al año hasta donde se tienen cuentas), se destaca una ligera disminución de la población mexicana que cuenta con educación preescolar, primaria y secundaria. La siguiente gráfica exhibe el dato que aquí se comenta:

**INEGI: Características educativas de la población**

Fecha de consulta: 17/08/2022 22:05:46

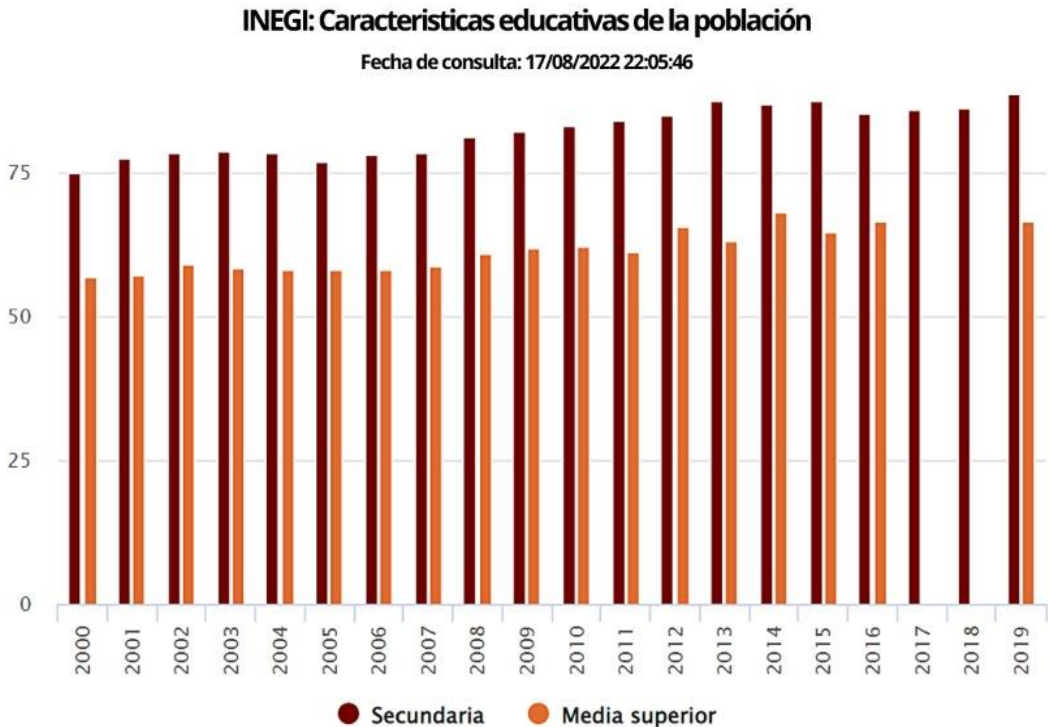


**Fuente:** SEP. Base de datos del formato 911 de educación básica y media superior (inicio del ciclo escolar) CONAPO: Estimaciones de Población de México 1990-2010<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> SEP. Proyecciones de Población de México 2010-2050. <https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

La eficiencia terminal educativa es un tema que también se estima. El INEGI ofrece datos al público los datos pertinentes hasta el 2019, donde destaca un aumento en cuanto a la población que concluye su educación secundaria (88.50%), a diferencia de 2017 y 2018, que tuvo un ligero descenso.

Sobre esos últimos periodos, el INEGI *no* exhibe el dato respectivo en cuanto a la educación media superior, a diferencia del año 2019, que sí exhibe el respectivo dato (66.70%), menor que el mejor año; es decir, el 2014 (68.08%).

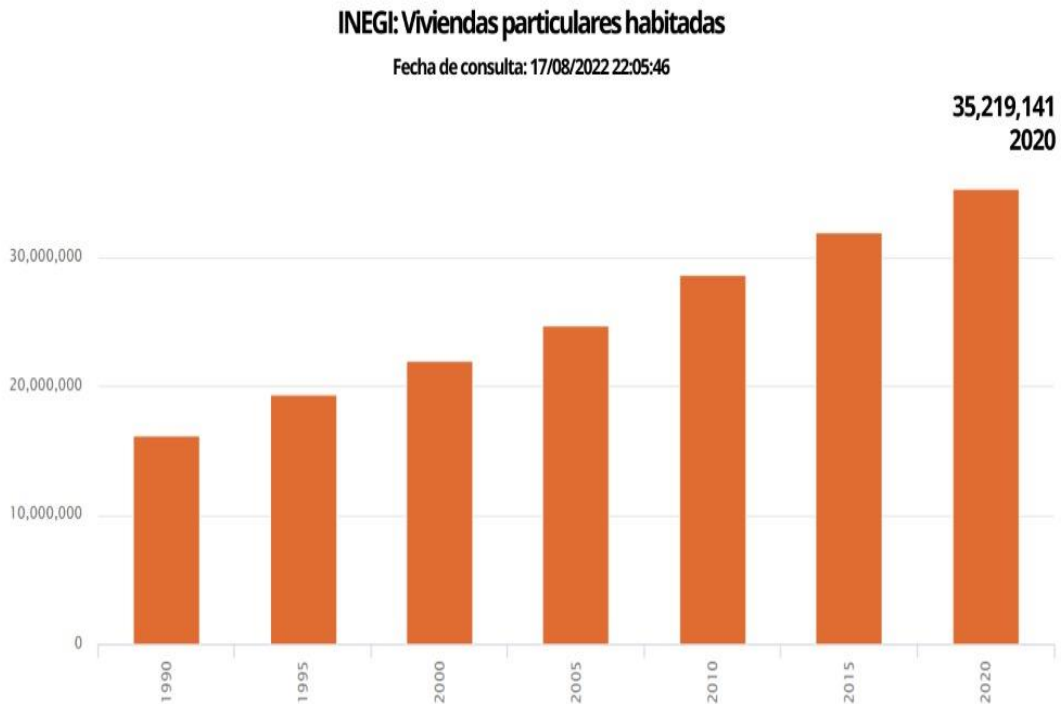


**Fuente:** SEP. Base de datos del formato 911 de educación básica y media superior (inicio del ciclo escolar) CONAPO: Estimaciones de Población de México 1990-2010<sup>180</sup>

Es pertinente también el conocer el estado del arte en cuanto a la vivienda mexicana. Contar con una vivienda, así como las condiciones en las que se habita, nos da otra referencia pertinente dentro de este estudio y otros similares.

<sup>180</sup> SEP. Proyecciones de Población de México 2010-2050. <https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

El INEGI nos ofrece los datos relativos hasta el 2020. Se contabilizaron más de 35 millones de viviendas en la República Mexicana hasta ese año.



Viviendas particulares habitadas de cualquier clase: casa independiente, departamento en edificio, vivienda o cuarto en vecindad, vivienda o cuarto de azotea, local no construido para habitación, vivienda móvil, refugios y clase no especificada. Incluye a las viviendas particulares sin información de ocupantes.

La información es censal y está referida al 5 de noviembre de 1995.

La información es censal y está referida al 14 de febrero del 2000.

La información es censal y está referida al 17 de octubre del 2005.

La información es censal y está referida al 12 de junio de 2010.

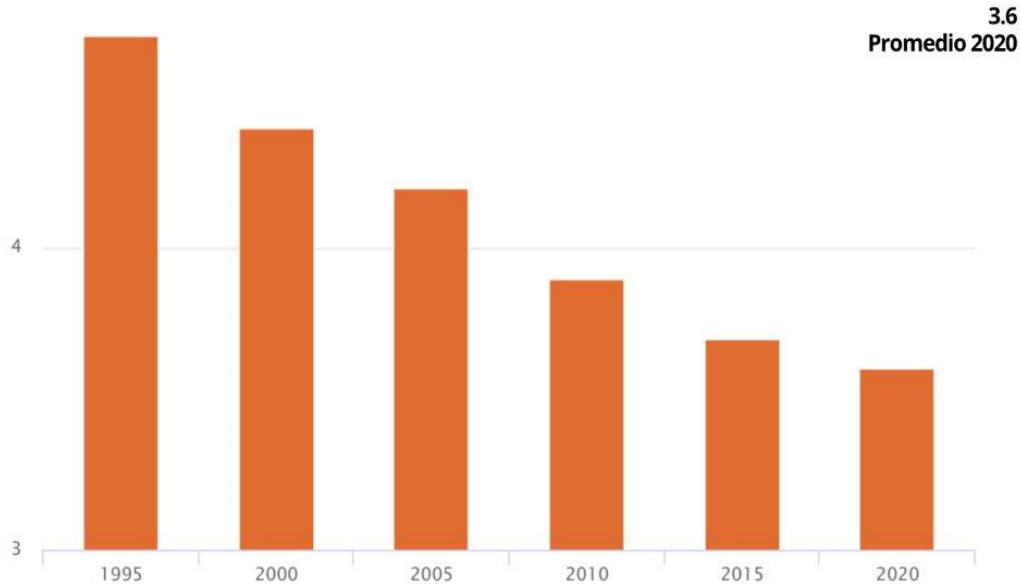
**Fuente.** INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de censos de población y vivienda<sup>181</sup>

No es lo mismo la existencia de las viviendas *per se*, como de las *viviendas efectivamente ocupadas*, ni mucho menos cuántas personas ocupan dichas viviendas. Para el 2020, destaca que, en promedio, conviven 3.6 personas por vivienda en México, de acuerdo a lo que el INEGI registra, según la siguiente gráfica.

<sup>181</sup> Las gráficas que se exhiben fueron tomadas como originalmente aparecen en la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a quien corresponde su autoría. <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

### INEGI: Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas

Fecha de consulta: 17/08/2022 22:05:46



La información corresponde al total de viviendas particulares habitadas. Para 2000, excluye las viviendas del personal del Servicio Exterior Mexicano, refugios y viviendas sin información de ocupantes. Para 2005 y 2010, excluye locales no construidos para habitación, viviendas móviles, refugios y viviendas sin información de ocupantes.

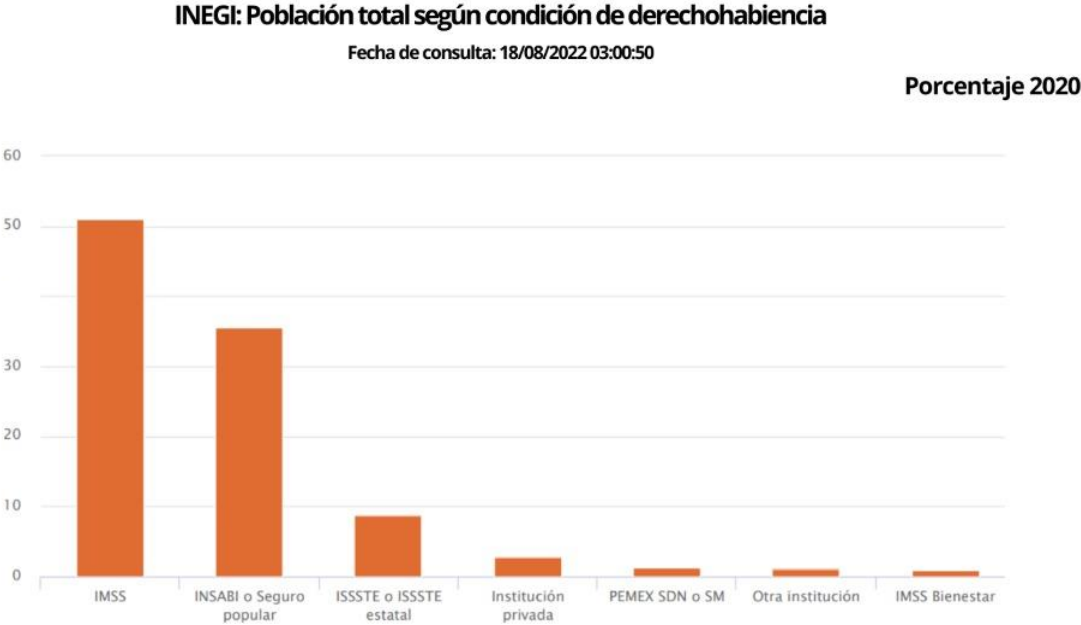
**Fuente.** INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Nacional de censos de población y vivienda<sup>182</sup>

El acceso a la salud en algún sistema o subsistema ha sido de trascendental importancia en México desde hace décadas. El conocer las cifras más exactas posibles permite a la administración pública elaborar las debidas políticas públicas tendientes a brindar el efectivo derecho a acceder a la salud, como lo estipula el numeral 4º de la Carta Magna.

Resalta que, al 2020, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) concentra más de la mitad de la derechohabiencia de nuestro país, dejando el restante porcentaje en manos de los otros subsistemas, como los servicios que

<sup>182</sup> Las gráficas que se exhiben fueron tomadas como originalmente aparecen en la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a quien corresponde su autoría. <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

brinda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el INSABI o el Seguro Popular a sus respectivos derechohabientes. Este último concentra todavía un importante porcentaje.



**Notas y Llamadas:** La suma de los porcentajes puede ser mayor a cien por la población que es derechohabiente en dos o más instituciones.  
**Fuente:** Censos y Conteos de Población y Vivienda Encuesta Intercensal

**Fuente.** INEGI: Series calculadas por métodos econométricos a partir de la Encuesta Intercensal de censos de población y vivienda<sup>183</sup>

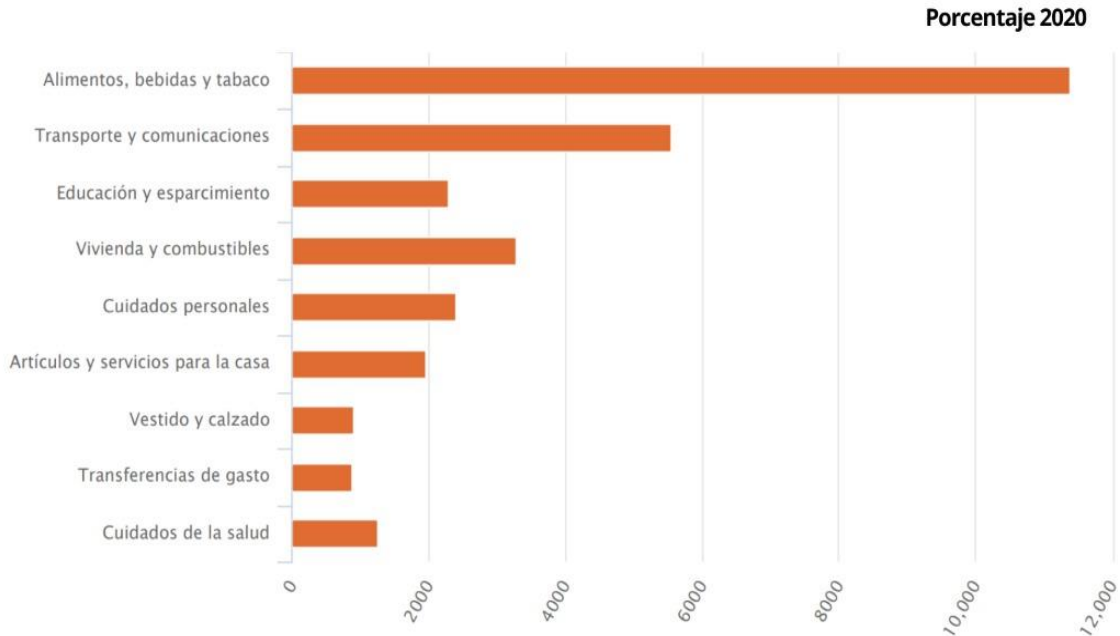
El ingreso familiar trasciende en los resultados que ofrece el INEGI. Según sus cifras, destaca que la mayor parte del ingreso familiar se destina a alimentos, bebidas y tabaco, seguido de cerca por el destinado a transporte y comunicaciones; mientras que el gasto destinado al cuidado de la salud apenas rebasa al de vestido y calzado, así como a la transferencia de gastos. No obstante, la más constante y frecuente bancarización del dinero de los mexicanos, el mexicano tiende a ejercer

<sup>183</sup> Las gráficas que se exhiben fueron tomadas como originalmente aparecen en la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a quien corresponde su autoría. <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

el retiro de fuertes cantidades de su ingreso del banco, a fin de ejercer sus gastos, esenciales o no, en mayor contacto posible con su dinero en la mano.

**INEGI: Gasto corriente monetario promedio trimestral por hogar según grandes rubros del gasto**

Fecha de consulta: 18/08/2022 03:00:50



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Nueva Serie

**Fuente.** Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares (ENIGH). Nueva Serie.<sup>184</sup>

## 2.5.2 Indicadores de rezago social en Baja California de organismos nacionales e internacionales

De conformidad con el sitio Web oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:

El CONEVAL promueve la institucionalización de la evaluación y el monitoreo para contribuir a la mejora continua de la gestión gubernamental en el estado de Baja California. Por ello, en esta sección se presentan las contribuciones

<sup>184</sup> Las gráficas que se exhiben fueron tomadas como originalmente aparecen en la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a quien corresponde su autoría. <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/> fecha de consulta: 17/agosto/2022

del CONEVAL con el estado de Baja California en materia de monitoreo y evaluación.

La colaboración del CONEVAL con Baja California se ha concretado mediante las acciones del CONEVAL dirigidas a institucionalizar los ejercicios de monitoreo, evaluación, y uso de la información de pobreza en Baja California.<sup>185</sup>



Elaborado por el CONEVAL. Disponible en su página Web.

<sup>185</sup> Los referidos resultados son visibles al público en general en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/BajaCalifornia/Paginas/principal.aspx>. Consulta hecha el 10 de abril de 2022.



Líneas de pobreza por ingresos (miles de personas)	
	<b>2018</b>
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	<b>150.9</b>
	<b>2020</b>
	<b>196.0</b>
	<b>2018</b>
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	<b>1,214.0</b>
	<b>2020</b>
	<b>1,151.5</b>



**Carencias sociales (miles de personas)**



**CONEVAL** Lo que se mide se puede mejorar

Elaborado por el CONEVAL. Disponible en su página Web.

Según las cifras más recientes proporcionadas por este organismo, la pobreza en Baja California arrojó los anteriores resultados.<sup>186</sup>

<sup>186</sup> En el próximo vínculo, se pueden consultar los productos generados por el organismo en cita para el Estado de Baja California: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/BajaCalifornia/Paginas/monyeval.aspx>. Consulta hecha el 10 de abril de 2022.



La problemática de la política social es compleja, porque se encuentra en relación directa a diversos factores; la pobreza no solo se refiere a una condición económica de insuficiencia de ingresos, sino que tiene un componente amplio, incluyendo el ético que afecta a las personas y a las familias. Por lo que respecta a condiciones de trabajo, una de las fuentes de empleo más importante en Baja California es la industria maquiladora. En este Estado, por su condición fronteriza y desde la década de los ochenta, la industria maquiladora representa una fuente importante de empleo ocupando en 2018 el primer lugar en empleos generados en el estado 381 mil y en el caso de la ciudad de Mexicali, esta industria concentra una quinta parte de la población ocupada<sup>187</sup>.

La importancia de la industria maquiladora no solo es atribuible al número de establecimientos o empleos generados, sino también a que en este sector se han identificado una serie de problemáticas que van desde explotación de los trabajadores hasta afectación al medio ambiente, por lo que se señala que la industria maquiladora poco ha contribuido a la disminución de la pobreza en los lugares donde se establece. Además de que los bajos salarios de esta industria, no permiten a los trabajadores cubrir sus necesidades básicas, las jornadas laborales excesivas provocan desequilibrio en la relación trabajo-familia y afectaciones en la salud física y mental de quienes se ocupan en este sector; esto deriva en problemáticas sociales como la violencia en sus diferentes manifestaciones.

Cabe considerar en esta justificación, que, en Baja California, como región fronteriza, destaca por sus altos índices de inseguridad y violencia social. Se trata de una de las entidades federativas más jóvenes de México (1952), que la hacen distinta a las otras cinco entidades de la región fronteriza de México en el límite con Estados Unidos: Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, y Tamaulipas. Una de estas particularidades es tener la frontera más transitada del mundo y el contexto que envuelve a los problemas como la inseguridad, crimen organizado, adicciones,

---

<sup>187</sup> Información Económica y Estatal 2014, Revisado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87898/baja\\_california.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87898/baja_california.pdf), 2020.

flujos migratorios, contaminación ambiental, demanda creciente de servicios públicos, violencia intrafamiliar, abandono y maltrato de niños, niñas y adolescentes, y otros factores de riesgo como embarazos adolescentes y consumo de sustancias psicoactivas e inseguridad en espacios públicos, entre otros.

Parte de esta problemática de violencia e inseguridad que se presenta en Baja California, es el tema de la prevención, asunto de vital importancia. Se identifica una insuficiente cultura preventiva y de la legalidad hacia las nuevas generaciones, se exige mayor protección para las niñas, niños y adolescentes, tanto en el hogar, en la escuela y a través de los diferentes esquemas culturales de protección y apoyo en su desarrollo, como las áreas de salud, deporte, artes, cultura en general.

### **Capítulo Tercero**

## **Problemas estructurales de la política fiscal en México 2006 a 2024**

## Capítulo Tercero

### Problemas estructurales de la política fiscal en México 2006 a 2024

#### 3.1 Problemas estructurales de la política fiscal en México

##### 3.1.1 La problemática y políticas de la tributación mexicana: aciertos y desaciertos

“El gobierno a partir de políticas públicas ha sido una práctica tardía en México y todavía a dos décadas de entrada el siglo XXI seguimos esperando que esta práctica se amplíe a todos los campos de la acción gubernamental y en todos los niveles de gobierno”<sup>188</sup>. La debilidad del Estado mexicano en materia tributaria ha quedado evidenciada desde hace varios años, tal y como lo señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Sustentable (OCDE), México es el país con los menores niveles de recaudación tributaria en proporción a su producto interno bruto (PIB). Según datos del propio poder ejecutivo federal presentado al Congreso de la Unión en el año 2007, “en los últimos 18 años la recaudación promedio ha sido apenas de 9.5% del PIB”<sup>189</sup>.

Esta situación ha tenido profundas implicaciones en el desarrollo y funcionamiento del país. La escasa recaudación tributaria ha limitado la capacidad del gobierno para financiar programas y proyectos que podrían impulsar el crecimiento económico, mejorar los servicios públicos y reducir la desigualdad social. A pesar de las diversas reformas fiscales que se han intentado implementar en el pasado, la cultura de evasión y elusión tributaria persisten en gran medida, lo que continúa debilitando los ingresos del Estado. La falta de recursos también ha obstaculizado la inversión en infraestructura, educación, salud y otros sectores clave para el progreso del país. La dependencia en gran medida de los ingresos

---

<sup>188</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, Prólogo de Rodríguez Escobedo, Francisco José, “Políticas públicas y su focalización a programas públicos del sector social”, Ed. MA Porrúa, México, 2021, p.5

<sup>189</sup> Citados en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Contribución Empresarial a Tasa Única presentado para aprobación del Congreso de la Unión en 2007.

petroleros ha expuesto a México a las fluctuaciones del mercado internacional, lo que ha tenido un impacto negativo en las finanzas públicas en momentos de bajos precios del petróleo.

Para abordar esta situación, es esencial no solo incrementar la recaudación tributaria, sino también mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos. Esto requerirá de reformas estructurales que promuevan una mayor equidad en la distribución de la carga fiscal, reduzcan la evasión y fomenten la formalización de la economía informal. Además, es crucial establecer políticas públicas integrales que estimulen la inversión y la creación de empleo, lo que a su vez contribuirá a aumentar la base tributaria y fortalecer la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades. La modernización de la administración tributaria, la promoción de la educación fiscal y la colaboración internacional en la lucha contra la evasión son pasos esenciales para lograr un sistema tributario más robusto y equitativo.

En definitiva, superar la debilidad del Estado mexicano en materia tributaria es fundamental para construir una sociedad más justa, desarrollada y sostenible. Requiere de un compromiso sostenido por parte de las autoridades y la sociedad en su conjunto, así como de una visión a largo plazo que trascienda las limitaciones y desafíos actuales. Solo a través de un esfuerzo conjunto y continuo será posible transformar el panorama fiscal de México y sentar las bases para un futuro próspero y equitativo.

Asimismo, un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) advierte de manera similar que la recaudación para el año 2000 fue de 9.7% del PIB, sin incluir los ingresos no derivados de la tributación como lo son los petroleros, ni derechos por hidrocarburos<sup>190</sup>. El que grandes sectores de la población no paguen impuestos en México ha sido estudiado ampliamente. Basta

---

<sup>190</sup> Bergman, Marcelo, et al., *Evasión Fiscal del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, p. 11.

señalar que se calcula que la economía informal equivale al 10% del PIB de acuerdo con el INEGI, sin embargo hay otros estudios que señalan que es hasta del 50% del PIB<sup>191</sup>. Respecto de la informalidad es importante señalar los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del entonces Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>192</sup>.

En este instrumento se plantearon preguntas sobre cuál debe ser la respuesta del Estado ante conductas que van en contra de la ley, Si la conducta ilegal consiste en operar un bar sin licencias, el 54.2% de la población considera que debe cerrarse dichos bares (30.1% opina que se les debe otorgar permisos para regularizarlos), Si la conducta consiste en operar taxis con placas falsas, el 35.4% opina que deben otorgárseles las placas (43.4% cree que no se les debe permitir circular). Si la pregunta es que hacer frente a personas que ocupan terrenos que no son propios, la respuesta del 36.5% es que debe regularizarse la propiedad (36.2% cree que deben ser desalojados). No obstante, cuando la pregunta es qué hacer ante personas que venden en la calle sin permisos ni licencias, el 58.6% contesta que deben permitirles seguir vendiendo. Sólo un 22.3% considera que deben ser retirados de la calle. Estos datos demuestran claramente que existe una permisión importante a nivel social de la informalidad en México. Estos resultados reflejan una notable ambigüedad en las actitudes de la población mexicana hacia la informalidad y las conductas ilegales. Parece haber una cierta tolerancia en ciertos casos, como la venta callejera sin permisos, donde una mayoría significativa está a favor de permitir que continúe. Esto podría indicar una percepción de que estas actividades informales son una forma legítima de subsistencia para algunas personas, especialmente en un contexto económico y social desafiante.

---

<sup>191</sup> Ocha León, Sara, Economía Informal, evolución reciente y perspectivas, CESOP, recuperado en <http://www.diputados.gob.mx> consultado el 22 de marzo de 2022.

<sup>192</sup> Encuesta realizada en 2011, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), consultado 20 de abril de 2022.

Sin embargo, también se observa una divergencia en las opiniones cuando se trata de otras actividades ilegales, como operar bares sin licencias o circular con placas falsas en taxis. Estos resultados podrían sugerir que la sociedad valora la regularización en ciertos sectores y considera que las leyes y regulaciones deben ser aplicadas de manera más flexible en ciertos casos. Por otro lado, hay un porcentaje significativo de personas que abogan por la aplicación más estricta de la ley en situaciones como la ocupación de terrenos no propios.

Estos hallazgos plantean importantes preguntas sobre la relación entre la sociedad y el Estado en México. ¿Qué impulsa estas actitudes ambivalentes hacia la informalidad? ¿Se debe a la necesidad económica, a la percepción de que algunas actividades informales son menos perjudiciales que otras, o a la desconfianza en las instituciones gubernamentales? Además, estos resultados sugieren que hay una oportunidad para un diálogo más amplio sobre cómo abordar la informalidad y encontrar un equilibrio entre la aplicación de la ley y la comprensión de las circunstancias individuales.

En última instancia, estos datos resaltan la complejidad de abordar la informalidad en México y la necesidad de un enfoque integral que tome en cuenta no solo las cuestiones legales y regulatorias, sino también las condiciones socioeconómicas y culturales que influyen en las actitudes de la población hacia estas cuestiones.

En cuanto al cumplimiento formal de normas fiscales debe resaltarse que los contribuyentes registrados, aproximadamente 33 millones en 2010<sup>193</sup>, más de la mitad no cumple regularmente con sus obligaciones fiscales, es decir, no presentan su declaración<sup>194</sup>. De las declaraciones que se presentan, una parte de ellas se

---

<sup>193</sup> El número exacto según el propio Servicio de Administración Tributaria (SAT) ES DE 33'468,711 para el ejercicio fiscal 2010 de acuerdo con el informe tributario y de gestión.

<sup>194</sup> Según datos proporcionados por el SAT, con relación a la declaración anual 2009 (presentada en 2010) sólo el 43.4% de las personas físicas presentaron declaración y el 64% de las personas morales.

reporta en ceros; es decir, los contribuyentes reportan que no percibieron ingresos y, por ende, no pagan impuestos.

Existen estudios sobre las razones detrás de una recaudación tan baja, mismos que llegan conclusiones muy similares, tales como “la mayoría de los determinantes de la cultura del no pago están presentes en México: un bajo nivel de cultura fiscal, conocimiento de mecanismos de evasión, opinión negativa sobre el sistema tributario, baja probabilidad de castigo y ausencia de estrategias de presión social”<sup>195</sup>. “Vivimos en un país con un Estado débil y una cultura de la legalidad muy pobre, lo cual es particularmente claro en materia tributaria”<sup>196</sup>:

Adicionalmente, a partir de la aplicación de estas impuestas se ha arribado a la conclusión de que “la mayoría de la población piensa que el sistema tributario es injusto o inequitativo”<sup>197</sup> por diferentes razones, mismas que pueden derivar tanto de la corrupción o la percepción de ineficiencia en la aplicación de las políticas públicas. Esta percepción sobre la injusticia del sistema fiscal tiende a resultar en un menor pago de impuestos. Es importante destacar que “el pago y la evasión de impuestos se desarrollan en un contexto social que incide fuertemente en las decisiones de los contribuyentes”<sup>198</sup>.

Sin embargo, en México tampoco existe una amenaza real de coacción en materia tributaria. La mayor parte de la población, un 82% opina que “el fraude fiscal está muy extendido entre la población”<sup>199</sup>. El que los contribuyentes tengan esta percepción resulta en dos efectos. Primero, se está ante una norma social baja con relación al pago de impuestos, María Amparo Casar señala, en ese sentido, que esto reduce considerablemente la presión social con relación al pago de impuestos.

---

<sup>195</sup> Casar, María Amparo y Buendía, Jorge, “El mexicano ante los impuestos”, Nexos en línea, 1º de enero de 2011, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), consultado el 8 de marzo de 2022.

<sup>196</sup> Elizondo Meyer-Serra, Carlos, Op. Cit., p.16

<sup>197</sup> Casar, María Amparo y Buendía, Jorge, Op. Cit.

<sup>198</sup> Bergman, Marcelo y Nevárez, Armando, “¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación de los mecanismos sociales del cumplimiento”, Vol. XII, Núm. 1, I Semestre de 2005, p. 9.

<sup>199</sup> Casar, María Amparo y Buendía, Jorge, Op. Cit.



Por otro lado dice, es “una señal de que los evasores no son castigados”<sup>200</sup>. En consecuencia, México presenta una realidad en donde la percepción sobre la probabilidad del castigo, así como la norma social con relación al pago de impuestos son muy bajas.

El problema radica, tal y como señalan algunos autores, en el equilibrio de evasión, así como el de cumplimiento son autosustentables<sup>201</sup>. Esto es, “tienden a reforzarse y generar incentivos en los jugadores para seguir comportándose de la manera en que lo hacían previamente”<sup>202</sup>. Este efecto que tienen el factor social sobre el pago de impuestos se ha denominado como “efecto de contagio”, pues los “contribuyentes son sensibles a los mensajes del medio que los rodea”<sup>203</sup>.

Carlos Elizondo también analiza el problema fiscal que enfrenta el Estado mexicano tomando en cuenta el contexto; considera que los contribuyentes no sólo deciden cuando pagar a través de un cálculo de probabilidad de la aplicación de la sanción, también toman cuenta otros factores como qué tan justo es percibido el sistema fiscal y la forma en que actúan los demás con relación al pago de impuestos<sup>204</sup>.

Ante esta realidad resulta indiscutible la necesidad de elevar la recaudación a partir del incremento de la base tributaria, es decir, que sean más los ciudadanos que cumplan con sus obligaciones fiscales y no continuar cargando la mano a los contribuyentes ya cautivos por el sistema tributario, con más impuestos y mayores tasas. La eterna pregunta es ¿cómo? La respuesta depende del tipo de conducta que, se estima cusa la baja recaudación.

---

<sup>200</sup> Ídem.

<sup>201</sup> Álvarez Alcalá, Alil, “Cumplimiento de las normas fiscales. El caso de México”, Ed. Tirant Lo Blanch, México, 2014, p.88.

<sup>202</sup> Bergman, Marcelo y Nevárez, Armando, Op.Cit., p. 10.

<sup>203</sup> Ibidem, p.27.

<sup>204</sup> Elizondo Meyer-Serra, Carlos, Op. Cit., p.16

La literatura al respecto sostiene que hay dos mecanismos a través de los cuales los contribuyentes pretenden disminuir sus cargas tributarias: la evasión y la elusión. La evasión constituye un delito y consiste en reducir o no enfrentar carga tributaria laguna “a través de contrariar lo establecido en la ley”<sup>205</sup>. La elusión por otra parte, implica la reducción de la carga fiscal a través de la aplicación de la ley. La evasión llega a ser un fenómeno de contribuyentes pequeños y menos visibles. La elusión, y esto es una constante a nivel mundial, tiende a ser un mecanismo utilizado por contribuyentes de mayores ingresos y más conocidos públicamente.

La elusión por otra parte, implica la reducción de la carga fiscal a través de la aplicación de la ley. La evasión llega a ser un fenómeno de contribuyentes pequeños y menos visibles. La elusión, y esto es una constante a nivel mundial, tiende a ser un mecanismo utilizado por contribuyentes de mayores ingresos y más conocidos públicamente. En muchos casos, estos individuos o empresas aprovechan lagunas legales o estructuras complejas para minimizar su responsabilidad tributaria de manera legal, pero a menudo cuestionable desde una perspectiva ética. Esta estrategia se basa en la interpretación y explotación inteligente de las normativas fiscales, permitiendo así que aquellos con recursos significativos reduzcan su carga impositiva de manera considerable. A pesar de ser técnicamente dentro del marco legal, la elusión puede dar lugar a debates sobre equidad y justicia fiscal, ya que puede resultar en una distribución desigual de la carga tributaria entre diferentes estratos de la sociedad.

También la elusión fiscal es característica de practicarse por contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias por razones tales como requisitos de transparencia, empresas públicas o lineamientos dictados por matrices de otros países, cuando se trata de subsidiarias de empresas multinacionales<sup>206</sup>. Ante esta realidad resulta indiscutible la necesidad de elevar la recaudación a partir del

---

<sup>205</sup> Álvarez Alcalá, Alil, “El juego fiscal en México” en Teoría de Juegos y Derecho Contemporáneo, México, Porrúa-ITAM, 2009, p. 248.

<sup>206</sup> Álvarez Alcalá, Alil, “Cumplimiento de las normas fiscales. El caso de México”, Ed. Tirant Lo Blanch, México, 2014, p.89.

incremento de la base tributaria, es decir, que sean más los ciudadanos que cumplan con sus obligaciones fiscales y no continuar cargando la mano a los contribuyentes ya cautivos por el sistema tributario, con más impuestos y mayores tasas. La eterna pregunta es ¿cómo? La respuesta depende del tipo de conducta que, se estima, causa la baja recaudación.

La literatura al respecto sostiene que hay dos mecanismos a través de los cuales los contribuyentes pretenden disminuir sus cargas tributarias: la evasión y la elusión. La evasión constituye un delito y consiste en reducir o no enfrentar carga tributaria alguna "a través de contrariar lo establecido en la ley". La elusión, por otra parte, implica la reducción de la carga fiscal a través de la aplicación de la ley. La evasión llega a ser un fenómeno común entre contribuyentes pequeños y menos visibles. La elusión, y esto es una constante a nivel mundial, tiende a ser un mecanismo utilizado por contribuyentes de mayores ingresos y más conocidos públicamente. También la elusión fiscal es característica de practicarse por contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias por razones tales como requisitos de transparencia, empresas públicas o lineamientos dictados por matrices de otros países, especialmente cuando se trata de subsidiarias de empresas multinacionales. Para abordar esta situación, es imperativo adoptar un enfoque multifacético. En primer lugar, se requiere una mayor educación y concienciación pública acerca de la importancia de cumplir con las obligaciones fiscales y los beneficios que esto conlleva para el desarrollo económico y social del país. Las campañas educativas pueden ayudar a crear una cultura de cumplimiento tributario.

En segundo lugar, es esencial fortalecer la administración tributaria y mejorar la tecnología utilizada en la recaudación y el seguimiento de impuestos. La implementación de sistemas más eficientes y transparentes puede reducir las oportunidades para la evasión y facilitar la detección de prácticas elusivas. Además, se deben revisar y ajustar las leyes fiscales de manera periódica para cerrar posibles lagunas que puedan ser aprovechadas para la evasión o elusión.

Esto implica una colaboración continua entre los legisladores y los expertos en impuestos para mantener un marco legal actualizado y sólido.

Aunado a lo anterior, los grandes contribuyentes, que típicamente son los contribuyentes cautivos, son agentes recaudadores del Fisco, principalmente por lo que se refiere al Impuestos Sobre la Renta (ISR), por concepto de salarios. El patrón es el que calcula, recauda y entera al Fisco el impuesto por salarios de sus empleados. Para fortalecer esta obligación patronal, se le considera responsable solidario con relación al pago de dichos impuestos.

Las respuestas de las autoridades fiscales deber ser distinta ante cada uno de estos mecanismos, evasión o elusión. La respuesta a la evasión es aplicar la ley a quien la incumple. Es decir, que el contribuyente enfrente amenazas reales de castigo si no cumplen con la ley. La respuesta frente la elusión es generar mecanismos de auditoría más cuidados e informados, así como crear normas legales más sofisticadas<sup>207</sup>. Además, es fundamental establecer una clara diferenciación entre evasión y elusión fiscal. La evasión implica una acción ilegal y directa para evitar el pago de impuestos, mediante la omisión de información o la presentación de datos falsos. Frente a esto, las autoridades deben aplicar sanciones severas y robustas medidas de fiscalización, con el fin de desincentivar estas prácticas y garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Por otro lado, la elusión fiscal involucra estrategias legales y lícitas para reducir la carga tributaria, aprovechando lagunas o ambigüedades en la normativa fiscal. Si bien es una práctica legal, su utilización excesiva o abusiva puede afectar negativamente los ingresos públicos y la equidad en el sistema tributario. Ante esta situación, es imperativo que las autoridades fiscales cuenten con la capacidad de analizar y comprender estas complejas estructuras financieras, así como de adaptar la legislación para cerrar posibles brechas.

---

<sup>207</sup> Íbidem.

En el ámbito internacional, la cooperación entre países cobra relevancia, ya que muchas veces los mecanismos de elusión se aprovechan de diferencias entre sistemas fiscales nacionales. La implementación de acuerdos de intercambio de información y la adopción de estándares internacionales de transparencia son esenciales para contrarrestar las estrategias de elusión a nivel global.

### **3.1.2 Esquemas de recaudación tributaria**

El sistema fiscal mexicano se compone a nivel federal de los impuestos: ISR, Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), Impuesto a la Radio y Televisión, Impuesto a los rendimientos petroleros e Impuestos al Comercio Exterior. Hasta el año 2013, en adición a estos impuestos se encontraban en vigor el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE) y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).

El monto total de ingresos fiscales que se calculó se percibirán durante 2013 fue de 1'605,162.5 millones de pesos de acuerdo la Ley de Ingresos para dicho ejercicio. De este monto total, el 50.96% es por concepto de ISR, el impuesto más importante del sistema fiscal mexicano. En segundo lugar, se encuentra el IVA que representa el 38.78% de la recaudación. En tercer lugar, está el IEPS con un 3.30% y en cuarto lugar se encuentra el IETU que representa el 2.78%. Los impuestos al comercio exterior representan el 1.74%, el ISAN EL 0.3%, el IDE el 0.24% y el impuesto a los rendimientos petroleros el 0.093%.

El ISR es un impuesto que causan los residentes en México y los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país o con fuente de riqueza en México por la percepción de ingresos. En el presente estudio se parte de que al menos en los últimos 10 años, el Estado mexicano en relación con el cumplimiento de las normas fiscales ha:

- a. Elevado continuamente la carga tributaria de determinados contribuyentes (ya cautivos).
- b. Permitido que amplios sectores de la población evadan y omitan el pago de impuestos.

Lo anterior ha traído como resultado que haya una norma social muy poco social muy poco sólida con relación al pago de impuestos (así como una complementariedad débil entre el impuesto individual y el social).

La forma en que se ha elevado la carga de algunos contribuyentes ha sido a través de:

- a. Generar cambios a la ley consistentes en la creación o el aumento de impuestos, elevando la tasa o ampliando la base gravable, por ejemplo, o en cambios carentes de mecanismos de transición.
- b. Una política de la administración tributaria que limite los derechos de los contribuyentes, y
- c. Presionar a los órganos jurisdiccionales para negar la defensa de los contribuyentes, otorgando preeminencia al presupuesto público sobre sus garantías<sup>208</sup>

Por otro lado, el Estado mexicano ha permitido o contribuido al fomento de la evasión fiscal, en razón de que:

- a. No existe un compromiso creíble de detección y sanción en contra de ciertos sectores de contribuyentes que incumplen constantemente con las normas fiscales.
- b. Se aumentó el costo de cumplir con las normas fiscales sin un aumento correlativo en el costo de incumplir con las mismas.
- c. No se buscan mecanismos alternos para generar el cumplimiento de las normas fiscales<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Revilla, Eduardo, "Presunto evasor", *El Economista*, 11 de marzo de 2011. Consultado 20 de abril de 2022.

<sup>209</sup> Álvarez Alcalá, Alil, "Cumplimiento de las normas fiscales. El caso de México", Ed. Tirant Lo Blanch, México, 2014, p. 98.

El trato injusto consiste en que unos paguen sin enfrentar castigo alguno y otros estén constantemente sujetos a mayores presiones, cuando son los que cumplen, al menos parcialmente. Esta sensación o percepción de injusticia tiene efectos en la evasión y elusión fiscal.

Permitir que grandes sectores de la población evadan sus cargas tributarias mientras se aumenta la presión sobre ciertos contribuyentes puede parecer una estrategia eficiente, pues el Estado no invierte recursos en cobrar impuestos a la mayor parte de la población. Sin embargo, esta estrategia solo propicia la debilidad del sistema tributario mexicano. El que la mayor parte de la población no pague sus cargas tributarias, reduce los incentivos individuales al cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de quien sí lo hace. Estos efectos resultan en una muy baja recaudación de manera constante. Sumado a esto, según estudios recientes, la tasa de evasión fiscal en México se encuentra entre las más altas de América Latina, lo que representa una pérdida significativa de ingresos para el Estado.<sup>210</sup>

El análisis de las diversas cargas tributarias siempre es importante, así como el estudio de la configuración de sus elementos esenciales y el efecto que se persigue, ya sea la recaudación o fines distintos a ésta, o sea que pueden tener un carácter extrafiscal, aunque es prudente señalar que en ambos casos habrá recaudación, pero en el último se busca frenar o fomentar determinada actividad. Por tanto, resulta indispensable que en ambos casos se tenga una eficiencia recaudatoria, misma que debe respetar las restricciones<sup>211</sup> que nuestra propia Constitución establece en el artículo 31, fracción IV., es decir, los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad.

En consecuencia, tal y como sostiene la Dra. Palomino Guerrero, “las cargas tributarias deben aplicarse a realidades económicas que se constituyen en razón de

---

<sup>210</sup>Jiménez, Peres y Gómez Sabaini 2011, 153

<sup>211</sup> Pérez de Ayala, José Luis, Explicación de la técnica de los impuestos, 3a ed., Madrid, Edersa, 2004, pp. 22-23.

la potestad tributaria, de las cuales responderá el sujeto que tiene la manifestación de riqueza, aunque esto depende del tipo de impuesto que la política fiscal contempla, esto es, si la carga recaerá en los sujetos que manifiestan la riqueza - impuestos directos-, o bien la norma establece que son unos los sujetos obligados, pero se repercute a otros –impuestos”<sup>212</sup>.

### 3.1.3 Índices de recaudación en la última década

En los últimos años, en materia tributaria, ha tomado relevancia el concepto de *disciplina fiscal*, cuyo significado, palabras más, palabras menos, no es más que la debida aplicación de los mecanismos legales de recaudación de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, entre otros conceptos análogos, a los sujetos obligados a su contribución, con todas las formalidades legal y constitucionalmente establecidas.

En su Nota informativa con fecha del 29 de abril de 2022, el Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, tuvo a bien publicar los “Principales Indicadores de Recaudación”, los cuales sintetizan el tránsito de las mejoras que han tenido las diversas fuentes y mecanismos de obtención de impuestos. Desglosa el proceso en seis apartados<sup>213</sup>, a saber:

1. Estructura tributaria.
2. Contribuyentes totales.
3. Servicios al contribuyente.
4. Estrategias de recaudación.
5. Acciones de eficiencia y recaudación.
6. Rentabilidad de la recaudación.

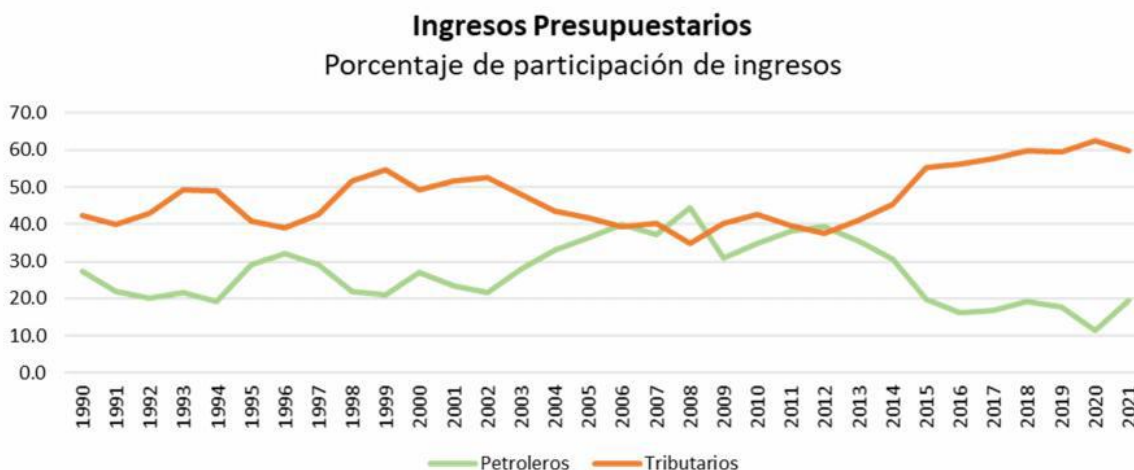
---

<sup>212</sup> Palomino Guerrero, Margarita, “Los estímulos fiscales: mecanismo para la igualdad de género”. Revista de la Facultad de derecho de México tomo lxxv, núm. 264, julio-diciembre 2015, pp. 434-435.

<sup>213</sup> Para efectos de este estudio, se estiman pertinentes los primeros tres apartados, por ser los que directamente aportan datos pertinentes al mismo, sin desdeñar la relevancia del resto de la Nota Informativa.



México ha destacado a nivel internacional como un país “petrolero”. La rentabilidad del petróleo ha sido una de sus cartas fuertes en a estructura tributaria nacional. La Nota Informativa antes aludida destaca esa particularidad: desde los años noventa, los ingresos petroleros y tributarios, fueron la principal fuente de financiamiento del gasto público en México, pues la participación de ambos ingresos representa, en promedio, 91 por ciento de los ingresos presupuestarios. No obstante, en la última década, los ingresos tributarios han cobrado mayor relevancia, al concentrar, en promedio, el 68 por ciento de la participación total en los ingresos presupuestarios, a la par de observar el declive de los ingresos petroleros.<sup>214</sup>



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Nota informativa de 29 de abril de 2022. Como se observa, las estrategias implementadas por la autoridad hacendaria a partir de 2014, generaron un incremento importante en la recaudación tributaria.<sup>215</sup>

De 2010 a 2021, los ingresos tributarios pasaron de un billón 260 mil 425 mdp a tres billones 566 mil 748.3 mdp. Esto significa una tasa media de

<sup>214</sup>CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). “Incorporación de la inscripción obligatoria al Registro Federal de Contribuyente.” Nota Informativa, septiembre 30, 2021

<sup>215</sup> Gráfica originalmente publicada en: Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Principales Indicadores de Recaudación*, nota informativa; recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0292022.pdf>; consultado el 30 de septiembre de 2022, p. 1.

crecimiento de 7.2 por ciento; es decir, en los últimos 11 años la recaudación tributaria se ha incrementado más de 2 billones 306 mil 323.3 mdp.<sup>216</sup>

Si bien, es importante resaltar que en la última década se realizaron reformas hacendarias<sup>217</sup>, que trajeron consigo el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal, convirtiéndola en una política de Estado, la cual ha favorecido el aumento de la capacidad financiera del Estado, merced a los lineamientos que se han derivado de ella.

Invariablemente, sin contribuyente no hay impuesto, y sin impuesto, no hay recursos para el ejercicio del gasto público. Cualquier programa, proyecto o política pública requiere financiamiento, y los impuestos son la primera fuente legítima de ingresos para todo Estado-Nación. Y, entre más contribuyentes haya cumpliendo sus obligaciones tributarias, mayor éxito tendrán las políticas públicas definidas para un periodo determinado.

La Nota Informativa citada del CEFP revela que: para 2021, el total de contribuyentes activos superó los 80 millones 734 mil 696 personas, de las cuales 31 millones 347 mil 844 son personas Físicas, 47 millones 29 mil 185 son asalariados y 61 mil 262 son personas físicas grandes contribuyentes; mientras que las personas morales suman 2 millones 284 mil 574 y los grandes contribuyentes personas morales suman 11 mil 831 contribuyentes. De 2010 a 2021, se ha incrementado en 141 por ciento el número de personas con obligaciones fiscales, lo que significa una diferencia de 47 millones 312 mil 68 contribuyentes.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Principales Indicadores de Recaudación*, nota informativa; recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0292022.pdf>; consultado el 30 de septiembre de 2022, pág. 2.

<sup>217</sup> Estas reformas fiscales supusieron implementar acciones por el SAT, que han buscado que los contribuyentes dispongan de un sistema más justo, progresivo y equitativo, que facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, a través de la simplificación y el otorgamiento de facilidades administrativas. Centro de Estudios

<sup>218</sup>CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). “Incorporación de la inscripción obligatoria al Registro Federal de Contribuyente.” Nota Informativa, septiembre 30, 2021

## Número de contribuyentes activos



Fuente: Elaborado por CEFP, con información de la SHCP. Datos abiertos del SAT.<sup>219</sup>

México destaca por experimentar una excesiva “burocratización” a la hora de gestionar diversos trámites ante las entidades públicas. Ese exceso de pasos o requisitos no es simplemente un chiste que se recrea en las artes escénicas más comunes, sino parte de la diaria realidad que enfrentamos los mexicanos. Este fenómeno es delicado: no solo desalienta a la ciudadanía para hacer lo conducente con sus diversas obligaciones y necesidades ante el Estado, sino que también incitan a la proliferación de prácticas insanas para la administración pública y la ciudadanía en general, incurriendo incluso en algunos delitos.<sup>220</sup>

Por fortuna, la tendencia a la simplificación administrativa está ganando terreno entre las entidades administrativas, procurando que más ciudadanos hagan sus trámites con celeridad. El sistema tributario no ha sido ajeno a esta tendencia. Esto mismo viéndose reflejado como una necesidad sistemática y un pensamiento

<sup>219</sup> Gráfica originalmente publicada en: Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Principales Indicadores de Recaudación, nota informativa; recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0292022.pdf>; consultado el 30 de septiembre de 2022, pág. 3.

<sup>220</sup> Roseth, Benjamin. “Burocracia y ciudadanos: Trámites lentos, difíciles y caros.” *Gobernarte* (blog), Banco Interamericano de Desarrollo, 18 de junio de 2018.

colectivo de la población y administrativos, teniendo registros de dicho punto de vista de hace más de una década.<sup>221</sup>

Al respecto, en su Nota Informativa, la CEFP da a conocer que: en 2021, se emitieron tres millones 399 mil 448 certificados de firma electrónica, de los cuales un millón 576 mil 547 corresponden a su primer trámite (un millón 479 mil 887 personas físicas y 96 mil 660 personas morales) y el resto, un millón 822 mil 901, solicitaron renovación (de los cuales un millón 491 mil 777 fueron personas físicas y 331 mil 124 personas morales).<sup>222</sup>

Es de destacar que los efectos de la pandemia motivaron a crear un Servicio de Administración Tributaria más enfocado a las Tecnologías de Información y Comunicación, es por eso que desde marzo de 2021 las personas morales tenían la opción de renovar su e.firma de manera virtual. Esta facilidad, aplica para los contribuyentes cuya e.firma haya perdido su vigencia hasta un año antes; con la salvedad de que el representante legal sea el mismo que la tramitó. Al cierre de 2021, más de 51 mil personas morales renovaron su certificado de e.firma a través de este medio.<sup>223</sup>

Esta transición hacia la renovación virtual de la e.firma no solo agilizó el proceso para las personas morales, sino que también reflejó una adaptación efectiva a las demandas cambiantes de la era digital. La implementación exitosa de esta opción resalta la creciente importancia de la tecnología en la administración tributaria, marcando un hito significativo en el camino hacia la modernización y eficiencia en los servicios fiscales. Este enfoque orientado a las Tecnologías de Información y Comunicación no solo simplificó trámites, sino que también allanó el

---

<sup>221</sup>Instituto Mexicano de Contadores Públicos. "El 'Buzón Tributario' a la luz la Reforma Fiscal 2014." IMCP, 2013

<sup>222</sup>CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). "Nota Informativa." CEFP, abril 29, 2022

<sup>223</sup> Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Principales Indicadores de Recaudación, nota informativa; recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0292022.pdf>; consultado el 30 de septiembre de 2022, pág. 5.

camino para futuras innovaciones en la gestión tributaria, anticipando un futuro donde la digitalización desempeñará un papel central en la relación entre los contribuyentes y las autoridades.

### **3.1.4 Globalización y el problema de la recesión y decrecimiento económico antes y después de una crisis**

Desde antes de la pandemia por COVID-19, la crisis de los sistemas tributarios ya era muy palpable, de tal manera que se ha cuestionado si las reglas fiscales son aplicables para un contexto económico globalizado, o si estas deben de adaptarse al nuevo entorno internacional en el que se desarrolla la tributación.

Esta situación ha obligado a los Estados, a rediseñar sus sistemas tributarios considerando: la competitividad, la eficiencia económica y la libertad de transacciones y de capitales, por lo que los principios clásicos de la imposición pierden vigencia en comparación con el criterio de eficiencia económica<sup>224</sup>. Tal y como refiere Claudia Guzmán Loayza “Hoy hay que pasar del impuesto justo al impuesto óptimo”<sup>225</sup>.

A nivel internacional se estudia cómo la globalización ha impactado en las reglas de tributación vigentes, siendo de las causas que nos han llevado a la crisis recaudatoria que se enfrenta nivel mundial<sup>226</sup>. Como consecuencia de la globalización, señala Bokobo Moiche<sup>227</sup> tres instituciones esenciales del Estado han

---

<sup>224</sup> Gómez Cotero, José de Jesús, “La crisis de la recaudación tributaria. Uno de los efectos de la globalización”, En: Derecho Fiscal Mexicano: Actualidad y Proyecto Global, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2022, p. 89

<sup>225</sup> Guzmán Loayza, Claudia, Algunas consideraciones sobre la Moral Tributaria en Perú. En: ética y Moral Tributaria, Editado por Universidad Panamericana – Thomson Reuters, México, 2018, p. 82

<sup>226</sup> Gómez Cotero, José de Jesús, “Los Precios de Transparencia frente al fenómeno de la Globalización”, Editado por Thomson Reuters, México, 2017, pp. 28-29.

<sup>227</sup> Bokobo Moiche, Susana, en la línea del conocimiento de John L. Campbel, “La globalización y el derecho tributario: una aproximación”. AFDUAM.9.2005. <http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/9/095:112%20susana%20bokobo.pdf> consultado 19/17/2020.

experimentado un cambio fundamental: la tributación, el bienestar y la regulación económica.

Este fenómeno ha desencadenado una serie de desafíos y oportunidades en la arena fiscal, donde las empresas multinacionales aprovechan lagunas y estrategias para minimizar su carga impositiva a través de la elusión y evasión fiscal. Estas prácticas erosionan la base imponible de los países y socavan la capacidad de recaudación de impuestos, lo que a su vez dificulta la financiación de los programas de bienestar social y la implementación efectiva de políticas de regulación económica.

En este contexto, los gobiernos y las organizaciones internacionales han buscado formas de modernizar y fortalecer los sistemas tributarios para abordar los retos planteados por la globalización. Se han propuesto iniciativas como la reforma de normativas fiscales internacionales y la implementación de medidas para aumentar la transparencia y la cooperación entre las jurisdicciones. Además, se han explorado enfoques innovadores para capturar adecuadamente los flujos financieros transfronterizos y garantizar una distribución equitativa de la carga fiscal.

En el terreno fiscal, el Estado nacional, que en su origen es un Estado territorio, basa su poder en su apego a un lugar concreto; sin embargo, en la sociedad global, el Estado Nacional se vincula con una multiplicidad de círculos sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado y modos de vida, no vinculados a un lugar y que traspasan en todas direcciones sus fronteras territoriales, incidiendo entre otros factores, en la fiscalidad<sup>228</sup>.

En un principio, la soberanía en materia fiscal se encuentra ligada al concepto de control de las actividades económicas en el interior de un territorio concreto bajo un contexto económico cerrado, lo que influía en la configuración de un sistema

---

<sup>228</sup> Gómez Cotero, José de Jesús, "La crisis de la recaudación tributaria. Uno de los efectos de la globalización", En: Derecho Fiscal Mexicano: Actualidad y Proyecto Global, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2022, p. 90.

fiscal y en la determinación de los principios y categorías básicas de su ordenamiento tributario nacional. La legislación tributaria se concebía teniendo en consideración factores fundamentalmente internos y pensando básicamente en su proyección sobre operaciones internas, no transnacionales que ponían de manifiesto la capacidad de pago de las personas, rentas, ahorro y consumo<sup>229</sup>. Con la irrupción de la globalización, este paradigma ha experimentado una profunda transformación. La interconexión creciente de las economías, la movilidad de capitales, la expansión de las cadenas de suministro y el avance tecnológico han desafiado las fronteras tradicionales y han generado una nueva dinámica en el ámbito fiscal. La soberanía fiscal ahora se enfrenta a tensiones entre la necesidad de mantener el control sobre la recaudación y la adaptación a una realidad donde las transacciones internacionales y las estrategias fiscales de las empresas multinacionales juegan un papel fundamental.

En este contexto, los Estados se han visto presionados a revisar y ajustar sus sistemas tributarios para hacer frente a los desafíos de la globalización. La legislación tributaria ya no puede limitarse únicamente a considerar factores internos, sino que debe abordar de manera efectiva las implicaciones de las operaciones transnacionales. La capacidad de pago de las personas y las empresas, las estructuras de ingresos y gastos, así como la tributación de flujos internacionales de capital, han adquirido una relevancia crucial en la configuración de los regímenes tributarios.

A partir de lo antes mencionado se configuraron las reglas fiscales vigentes hoy en día, normatividad que responde a un contexto económico donde el comercio entre Estados se encontraba controlado y limitado, y donde los movimientos de capital e inversión entre los diferentes países, tal y como señala Calderón Carrero<sup>230</sup>, tenían poca importancia, señalando además que se trataba de reglas

---

<sup>229</sup> *Ibíd.*, p. 91

<sup>230</sup> Calderón Carrero, José Manuel, "La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI", Recuperado de la página del Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España, <http://biblioteca.ief.cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=63434>, consultado 18 de enero de 2022.

fiscales configuradas para un contexto mundial donde el grado de interdependencia e interrelación entre las diferentes economías nacionales era limitado.

### **3.1.5 La situación económica en la región fronteriza de Baja California.**

Baja California, es una de las 32 entidades federativas de México, ubicada en la región fronteriza México-Estados Unidos, con una población de aproximadamente 3,769,020 habitantes, de acuerdo con datos obtenidos en el 2020 por el INEGI,<sup>231</sup> con proyección para 2030 de 4,169,240 habitantes, (Gobierno del Estado de Baja California, 2016). Su extensión es de 71,450 Km<sup>2</sup>, que representa una superficie del 3.6% del Territorio Nacional. Esta entidad federativa, estratégicamente situada en la frontera con los Estados Unidos, desempeña un papel crucial en el contexto económico y comercial de México. La proximidad geográfica con uno de los socios comerciales más importantes del país ha contribuido a su desarrollo económico y a la atracción de inversiones extranjeras directas. La región fronteriza de Baja California ha sido un epicentro de actividades comerciales y de manufactura, aprovechando su ubicación para establecer lazos comerciales y cadenas de suministro transfronterizas eficientes.

La creciente población proyectada para 2030 también refleja el atractivo de Baja California como un destino para la migración interna y la búsqueda de oportunidades económicas. La expansión demográfica puede tener impactos significativos en diversos aspectos, desde la demanda de servicios públicos hasta la planificación urbana y la gestión de recursos naturales.

Este Estado Fronterizo, es caracterizado como una de las entidades en el país con mayor dinamismo económico y migratorio, así como con un mejor nivel de bienestar social, por lo que se le asigna una importancia estratégica nacional. No

---

<sup>231</sup> Información Económica y Estatal 2014, Revisado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87898/baja\\_california.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87898/baja_california.pdf), 2020.



obstante, tanto su dinamismo económico como migratorio, han determinado en gran medida un contexto sociopolítico particular, que originó problemáticas específicas a las que no se ha dado respuesta la agenda pública con la suficiente efectividad. Por esto, resulta de sobra justificable analizar desde la perspectiva de políticas públicas, especialmente, la política fiscal y de los derechos humanos, con enfoques multidisciplinarios, la problemática fronteriza, en este caso delimitada a los municipios de Mexicali y Tijuana en Baja California.

Por lo que respecta a la pobreza, desigualdad social e inequidad, la CEPAL reporta a través de la Dirección de estadísticas de este organismo que, la pobreza en México se pronostica aumente en dos puntos porcentuales para 2022, lo que significa 2.5 millones de en el incremento de personas en esta situación,<sup>232</sup> esto debido al aumento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, INPC y que a este panorama de inflación se suma el pronóstico de menor crecimiento que va de 1.8% a 0.3% en 2022. Por su parte, la OCDE, conforme al documento “Perspectivas económicas 2022” la inflación se ubicará en 6.9%<sup>233</sup>.

En la misma perspectiva, el Banco Mundial recortó su pronóstico de crecimiento económico para México de 2.1 a 1.7% para el presente año, lo que se atribuye a varios factores, los altos niveles de inflación, la incertidumbre política, el alza de tasas de interés y la desaceleración de la economía estadounidense<sup>234</sup>. En efecto, México se mantiene como el quinto país con más pobreza en América Latina, después de Honduras, Guatemala, Nicaragua y Colombia, y esto se observa con naturaleza estructural. Está situación demuestra que los índices de pobreza de México en general, son mayores que los que se presentan en Baja California. Sin embargo, las carencias socioeconómicas y el acceso a oportunidades de bienestar de la población en esta entidad federativa se ubican en variadas situaciones de exclusión y discriminación social, así como las limitadas políticas públicas

---

<sup>232</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Recuperado: <https://www.cepal.org/es>, 2022.

<sup>233</sup> OCDE, 2022, recuperado de: <https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/>, 2022.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

coherentes, que configuran un escenario complejo de exclusión social, pobreza, vulnerabilidad social, inseguridad pública y precariedad laboral.

Esta problemática ha generado la necesidad imperante de implementar medidas integrales y sostenibles que aborden de manera efectiva las raíces de la desigualdad y la pobreza en Baja California. En este sentido, es fundamental promover estrategias que fomenten la educación de calidad y el acceso equitativo a la salud, así como incentivar la creación de empleos dignos y el fortalecimiento del tejido social.

El fortalecimiento de las políticas públicas orientadas a reducir la brecha entre distintos grupos socioeconómicos y a garantizar el acceso a servicios básicos esenciales es crucial. Esto implica la inversión en infraestructura educativa y de salud, así como la implementación de programas de capacitación y formación laboral que permitan a las personas mejorar sus habilidades y oportunidades de empleo.

Asimismo, es necesario fomentar la participación activa de la sociedad civil y las comunidades locales en la identificación y diseño de soluciones que se adapten a las necesidades específicas de la región. La colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil puede contribuir significativamente a la creación de programas y proyectos que aborden las problemáticas desde múltiples ángulos.

Los factores económicos, sociales, demográficos, culturales y políticos de la pobreza y el crecimiento económico, son hechos que están suficientemente documentados en la literatura especializada desde hace varias décadas (Pang, 1993; Ruíz, 1993, González y Sobrino, 1996, María del Rocío 2002, Garza, 2003, Ariza y Ramírez, 2008, José Ramos, 2009, José Ramos 2012, Colegio de la Frontera Norte 2014, Secretaría de Economía, 2016, Rafael Rubí 2020, Plan Estatal de Desarrollo para Baja California 2022, Panorama Económico de Baja California 2022). En efecto, este contexto teórico explica, que el crecimiento económico, por

sí solo, no es garantía en el abatimiento a la pobreza, ya que la falta de comprensión de que la pobreza es multidimensional, explica los insuficientes avances, a pesar del relativo aumento experimentado en gastos públicos y en servicios sociales básicos.

La problemática de la política social es compleja, porque se encuentra en relación directa a diversos factores; la pobreza no solo se refiere a una condición económica de insuficiencia de ingresos, sino que tiene un componente amplio, incluyendo el ético que afecta a las personas y a las familias. Por lo que respecta a condiciones de trabajo, una de las fuentes de empleo más importante en Baja California es la industria maquiladora. En este Estado, por su condición fronteriza y desde la década de los ochenta, la industria maquiladora representa una fuente importante de empleo ocupando en 2018 el primer lugar en empleos generados en el estado 381 mil y en el caso de la ciudad de Mexicali, esta industria concentra una quinta parte de la población ocupada<sup>235</sup>.

La importancia de la industria maquiladora no solo es atribuible al número de establecimientos o empleos generados, sino también a que en este sector se han identificado una serie de problemáticas que van desde explotación de los trabajadores hasta afectación al medio ambiente, por lo que se señala que la industria maquiladora poco ha contribuido a la disminución de la pobreza en los lugares donde se establece. Además de que los bajos salarios de esta industria, no permiten a los trabajadores cubrir sus necesidades básicas, las jornadas laborales excesivas provocan desequilibrio en la relación trabajo-familia y afectaciones en la salud física y mental de quienes se ocupan en este sector; esto deriva en problemáticas sociales como la violencia en sus diferentes manifestaciones.

Cabe considerar en esta justificación, que, en Baja California, como región fronteriza, destaca por sus altos índices de inseguridad y violencia social. Se trata

---

<sup>235</sup> Información Económica y Estatal 2014, Revisado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87898/baja\\_california.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87898/baja_california.pdf), 2020.

de una de las entidades federativas más jóvenes de México (1952), que la hacen distinta a las otras cinco entidades de la región fronteriza de México en el límite con Estados Unidos: Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, y Tamaulipas. Una de estas particularidades es tener la frontera más transitada del mundo y el contexto que envuelve a los problemas como la inseguridad, crimen organizado, adicciones, flujos migratorios, contaminación ambiental, demanda creciente de servicios públicos, violencia intrafamiliar, abandono y maltrato de niños, niñas y adolescentes, y otros factores de riesgo como embarazos adolescentes y consumo de sustancias psicoactivas e inseguridad en espacios públicos, entre otros.

Parte de esta problemática de violencia e inseguridad que se presenta en Baja California, es el tema de la prevención, asunto de vital importancia. Se identifica una insuficiente cultura preventiva y de la legalidad hacia las nuevas generaciones, se exige mayor protección para las niñas, niños y adolescentes, tanto en el hogar, en la escuela y a través de los diferentes esquemas culturales de protección y apoyo en su desarrollo, como las áreas de salud, deporte, artes, cultura en general.

### **3.1.6 Cumplimiento de los compromisos internacionales sobre la protección y progresividad de los DESCAs**

Es de explorado derecho la obligación del Estado Mexicano del reconocimiento de que gozan los Tratados Internacionales como parte de su legislación, siempre y cuando hayan pasado el procedimiento constitucionalmente señalado para ello; y más aún, si la ley internacional involucra a los derechos humanos. Este reconocimiento tomó relevancia desde junio de 2011, cuando surgió la reforma legislativa en materia de derechos humanos, previo cumplimiento del proceso

legislativo enmarcado en la Constitución y demás legislación aplicable.<sup>236</sup> Por ende, velar por la correcta tutela de los DESCAs en nuestra legislación no es tema menor.

Como es conocido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos resalta en su artículo 1.1 la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar los derechos establecidos en ella. Por otra parte, en su artículo 2 establece la obligación de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno, tanto legislativas como de otro carácter. Tales disposiciones ciertamente alcanzan lo establecido por el artículo 26 de la Convención, incluido dentro de la Parte I del instrumento. En ese sentido, los Estados tienen la obligación no sólo de asegurar el desarrollo progresivo del derecho, sino de respetar y garantizar su realización, incluso a través de la adopción de medidas, de la no discriminación en el ejercicio de los derechos, y del acceso a un recurso efectivo.<sup>237</sup>

El artículo 26 de la CADH establece que: Los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.<sup>238</sup>

La relevancia de determinar las obligaciones que surgen de los artículos 1 y 2 de la CADH radica en su alcance, en el sentido de (a) si sólo son aplicables al

---

<sup>236</sup>Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México. "Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos. 10 de junio." Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México. Última modificación 10 de junio de 2021. <https://www.cndh.org.mx/reforma-constitucional-en-materia-de-derechos-humanos-10-de-junio>.

<sup>237</sup> García Muñoz, Soledad, Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales: estándares Interamericanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización para los Estados Americanos; México, 2021, pág. 24

<sup>238</sup>Organización de los Estados Americanos. "Convención Americana sobre Derechos Humanos." OEA/Ser.L/V/II.82 doc.6 rev.1, 22 de noviembre de 1969

capítulo II de la CADH que contiene derechos civiles y políticos, o (b) si también son aplicables respecto al artículo 26 del capítulo III que consagra “derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA”, y respecto de los DESC reconocidos en el Protocolo de San Salvador.<sup>239</sup>

La CIDH se ha pronunciado en distintas ocasiones y por medio de distintos instrumentos sobre las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Sin embargo, apenas recientemente incluyó en sus pronunciamientos una interpretación que, basada en el principio *pro persona*<sup>240</sup>, fundamenta su análisis de las obligaciones de los Estados a este respecto, y postula su competencia para analizar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones estatales en casos concretos.<sup>241</sup>

A través de la función interpretativa de los distintos órganos derivados de tratados, se ha reconocido que, de las obligaciones derivadas de los instrumentos de derechos económicos, sociales y culturales, se desprenden dos tipos de obligaciones: de realización progresiva, por una parte, y obligaciones de carácter inmediato, por la otra.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> Mejía Rivera, Joaquín A., Las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Argentina, pág. 82

<sup>240</sup> “[E]l artículo 29 de la CADH [...] refleja el *principio pro homine* en el sentido de que prohíbe “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”, la cual contiene un importante número de DESC, y sirve como guía ineludible para identificar los derechos humanos incluidos en la Carta de la OEA.”, Mejía Rivera, Joaquín A., Las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Argentina, pág. 82

<sup>241</sup> García Muñoz, Soledad, *Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales: estándares Interamericanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización para los Estados Americanos; México, 2021, pág. 24

<sup>242</sup> Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), E/1991/23, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1990, párrs. 1-3; citado por: García Muñoz, Soledad, *Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales: estándares Interamericanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización para los Estados Americanos; México, 2021, pág. 27

La realización progresiva implica que los Estados tienen una obligación de medios para asegurar el desarrollo paulatino de sus obligaciones en la materia, conforme al máximo de recursos disponibles que existan. Ello es un reconocimiento a las diferencias estructurales y presupuestarias con que cuentan los diferentes países, como también a que deben dar pasos para la concreción efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>243</sup>

Por otra parte, de esa misma interpretación se desprende la existencia de “obligaciones inmediatas”. Se les denomina de tal forma, pues no dependen de la existencia de recursos o capacidad del Estado para el cumplimiento del derecho en cuestión. Así, ello implica en términos generales: adoptar medidas, de forma que se utilice un enfoque programático para la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales; y la no discriminación, como principio que debe regir en el ejercicio de las funciones del Estado al respecto.<sup>244</sup>

## **3.2 Políticas fiscales en México de 2006 a 2024**

### **3.2.1 Política fiscal 2006-2012**

El Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social, en su Informe de Resultados de 2012<sup>245</sup>, destaca en varios apartados:

#### Avances

- ✓ La política social ha tenido una mayor incidencia en la población con ingresos bajos, debido a programas y acciones que han sido, en general, progresivos.

---

<sup>243</sup>Organización de los Estados Americanos. “Convención Americana sobre Derechos Humanos.” OEA/Ser.L/V/II.82 doc.6 rev.1, 22 de noviembre de 1969

<sup>244</sup> García Muñoz, Soledad, Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales: estándares Interamericanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización para los Estados Americanos; México, 2021, pág. 28

<sup>245</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (resumen ejecutivo), CONEVAL, 2012; consultado el 15 de agosto de 2022, disponible en su página Web.

- ✓ Ha habido un incremento importante en la cobertura de servicios básicos a la población, por lo que diversas brechas sociales se han venido cerrando.
- ✓ El gasto funcional de desarrollo social ha crecido 88% de 2000 a 2011 y 147% de 1996 a 2011, en términos reales. Aprovechando los recursos petroleros
- ✓ Ya se recuperó y rebasó el nivel de trabajadores con derecho al IMSS en 2012, respecto a lo que se tenía en 2008, sumando en septiembre 16 millones de trabajadores.
- ✓ Institucionalización de la política de desarrollo social:
- ✓ Ley General de Desarrollo Social
- ✓ Medición y evaluación independiente a nivel federal. Balance de poder Congreso-Ejecutivo.
  - Evaluación de programas y de políticas y estrategias
  - Ahora todos los programas miden resultados
- ✓ Uso gradual de evaluaciones en el proceso presupuestario del Ejecutivo.
- ✓ Comisiones de coordinación para el desarrollo social: Intersecretarial y Nacional de Desarrollo Social
- ✓ Mayores recursos a Entidades Federativas con fórmulas establecidas en diversos casos. A más de 10 años del Ramo 33 se han ejercido 3.5 billones de pesos, 34% de los ingresos tributarios de la federación en ese periodo.<sup>246</sup>

Puntualmente, el CONEVAL hace énfasis en áreas de oportunidad, que al parecer persisten, conforme pasa el tiempo y se transforman las políticas de desarrollo social.<sup>247</sup> Se citan muchos en el informe, pero destacamos los siguientes:

- ✓ Confusión conceptual e institucional de la política de desarrollo social:
  - No existe una concepción institucional de lo que significa desarrollo social. Los objetivos se construyen de forma ad-hoc: ¿Reducir

---

<sup>246</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (resumen ejecutivo), CONEVAL, 2012; consultado el 15 de agosto de 2022; pág. 2, 5.

<sup>247</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (resumen ejecutivo), CONEVAL, 2012; consultado el 15 de agosto de 2022; disponible en su página web.



pobreza por ingresos? ¿Reducir la pobreza multidimensional?  
¿Atender a la población en pobreza? ¿Reducir la desigualdad?  
¿Acceso efectivo a los derechos sociales o mejorar capacidades básicas?

- Las políticas y programas de desarrollo social no están directamente asociadas a derechos
- ¿Programas focalizados o universales?
- ¿Priorizar municipios/entidades con porcentajes altos de pobreza o con mucha población en pobreza?
- ✓ Retos institucionales de la política de desarrollo social:
  - En el caso de la pobreza, se han confundido causas con efectos. Lo más fácil ha sido atenuar los efectos.
  - Se le asigna a una sola Secretaría (a nivel federal y estatal) el objetivo de reducir la pobreza.
  - Las áreas ajenas al desarrollo social (las áreas económicas y otros sectores sociales) no tienen como uno de sus objetivos la reducción de la pobreza.
  - En diversos fondos del Ramo 33 no es claro el uso que se le da a los recursos en las diferentes entidades.
  - La asignación de recursos del Ramo 33 entre entidades no corresponde a la distribución de las carencias.
  - Insuficientes elementos de evaluación rigurosa en entidades federativas y municipios<sup>248</sup>

### **3.2.2 Política fiscal 2012-2018**

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2014 tiene como objetivo hacer una evaluación general de la política de desarrollo social en este periodo mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición

---

<sup>248</sup> Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (resumen ejecutivo), CONEVAL, 2012; consultado el 15 de agosto de 2022; pp. 7, 11.

de los derechos sociales y del ingreso. Asimismo, presenta una reflexión acerca de los diversos cambios normativos y técnicos registrados a partir de la creación del Consejo para analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, con dos importantes fines: contribuir a la rendición de cuentas y brindar información para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.<sup>249</sup>

Este informe está integrado por tres grandes apartados. El primero refiere la situación de la población respecto al ejercicio de sus derechos sociales y sus ingresos. En el segundo se presentan avances y retos de la política de desarrollo social y en el último se describe la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. En relación con la situación de la población en México y el ejercicio de sus derechos sociales destacan los siguientes aspectos:

#### Derecho a la alimentación<sup>250</sup>

- Entre 2008 y 2010, la carencia alimentaria se incrementó por la crisis financiera que el país enfrentó y la volatilidad del precio de los alimentos, entre otras causas. De 2010 a 2012 hubo una ligera mejora; la carencia alimentaria llegó a 23.3 por ciento de la población en 2012.
- En 2012, la desnutrición crónica entre infantes menores de cinco años fue de 13.6 por ciento.
- Los índices de obesidad en los adultos mexicanos se han incrementado en los últimos años. Entre 2000 y 2012 aumentó 15.2 por ciento.

---

<sup>249</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

<sup>250</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

- La obesidad y el sobrepeso son factores de riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas, incluyendo las cardiovasculares, la diabetes y el cáncer.

En 2016 la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad llegó a 26.5 millones de mexicanos. En 2020 la cifra creció a 28.6 millones. En 2020, la ONU advirtió que de no atender la problemática las familias mexicanas tendrán impactos negativos. La desnutrición crónica entre infantes menores de cinco años fue de 13.6 por ciento en 2012 y se redujo a 11.4 por ciento en 2018, según datos del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Los índices de obesidad en los adultos mexicanos se han incrementado en los últimos años. Entre 2000 y 2012 aumentó 15.2 por ciento.<sup>251</sup>

#### Derecho a la educación<sup>252</sup>

- En 2012, 19.2 por ciento de los mexicanos presentaron rezago educativo (22.6 millones de personas).
- En el periodo 1992-2012, en todos los grupos etarios se registraron incrementos en la asistencia escolar. Actualmente, en el país más de noventa por ciento de los niños y niñas de entre seis y catorce años asisten a la escuela.
- La asistencia escolar de las personas entre dieciocho y veinticinco años siguió siendo la que registró menor porcentaje, a pesar del incremento de ocho puntos porcentuales; esto se agudizó en la población con ingresos inferiores, que sólo aumentó 4.4 puntos porcentuales y alcanzó diez por ciento en 2012.
- La calidad educativa no avanzó a la par de la cobertura.

---

<sup>251</sup> Patiño, Lenin. "México, en camino a una crisis alimentaria". Alianza Salud, 14 de mayo de 2022. <https://alianzasalud.org.mx/2022/05/mexico-en-camino-a-una-crisis-alimentaria/>

<sup>252</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

Según la Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021, del total de la población de 3 a 29 años inscrita en el ciclo escolar 2021-2022, el 95.6% contó en su vivienda con celular inteligente; el 77.5%, con televisión digital; el 50.9%, con computadora y el 22.7%, con tableta. En el 72.1% de las viviendas había conexión a internet. De las y los alumnos inscritos de 3 a 29 años, el 89.7% cursó el ciclo escolar 2021-2022 en escuelas públicas y el 10.3% en escuelas privadas.<sup>253</sup>

Derecho a un medio ambiente sano<sup>254</sup>

- Se observa una disminución de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas, que en 2011 llegó a 33.8 por ciento, lo que muestra que las acciones implementadas en la materia no han conseguido aumentar o, por lo menos, mantener la superficie de selvas y bosques en el país.
- Durante 2012, el costo económico que se tendría que asumir por los daños ambientales fue de 6.3 por ciento del PIB.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la superficie forestal en México ha mostrado una recuperación de 340,938.73 km<sup>2</sup> en 1985 a 345,944.13 km<sup>2</sup> en 2014 . Sin embargo, la extensión de selvas húmedas en México se redujo de 162,786.15 km<sup>2</sup> a 129,160.56 km<sup>2</sup> y las selvas secas disminuyeron de 219,145.76 km<sup>2</sup> a 190,102.03 km<sup>2</sup> en el mismo período . La situación es especialmente grave en el sur de México: Campeche, Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo, aunque también en Jalisco . Sin embargo, estos datos no tienen en cuenta la degradación de los bosques y selvas cuando son alterados sin ser deforestados .<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> INEGI, Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021

<sup>254</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa].

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

<sup>255</sup> "Forestal - INEGI," INEGI, accedido el August 7, 2023, 1. <https://www.inegi.org.mx/temas/forestal/>

## Derecho a la no discriminación entre grupos vulnerables<sup>256</sup>

- De acuerdo con las estimaciones de pobreza 2012, es posible señalar que la población mayor de sesenta y cinco años en pobreza extrema disminuyó 3.5 puntos porcentuales respecto de 2008.
- El creciente número de programas de pensiones no contributivas explica la tendencia positiva en el comportamiento de las carencias en la población mayor de sesenta y cinco años.
- En 2012, 63.7 por ciento de los adultos mayores de sesenta y cinco años no recibían una pensión de la seguridad social.
- La brecha más grande entre quienes reportaron alguna discapacidad y quienes no lo hicieron es el rezago educativo, con la mayor desventaja para los primeros, que podría responder en primera instancia a la falta de infraestructura para brindarles acceso físico.
- En 2012, tres de cada diez congresistas fueron mujeres, cifra que por fortuna se elevará con la exigencia de una cuota de cincuenta por ciento de mujeres en el Congreso a partir de 2014. Actualmente, no existe ninguna mujer que se desempeñe como gobernadora a nivel estatal.
- En la distribución porcentual de las personas ocupadas por nivel de ingreso y sexo destaca que en los niveles más bajos son las mujeres quienes tienen un porcentaje más elevado de participación que los hombres.
- En 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza.

En este sentido, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), de 2012 a 2022 se registró 8 mil 113 quejas y reclamaciones calificadas como presuntos actos discriminatorios. Las tres principales causas de

---

<sup>256</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

discriminación en esta década han sido por discapacidad, con mil 778; condición de salud, mil 358; y apariencia física, 988.<sup>257</sup>

#### Derecho a la salud<sup>258</sup>

- En 2012, 21.5 por ciento de la población presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud, lo que equivale a 25.3 millones de personas. Esta carencia fue la que mayor reducción tuvo a nivel nacional y en las entidades del país de 2008 a 2012.
- En gran medida, esta reducción responde al crecimiento de afiliados al Seguro Popular.
- Si bien la carencia por acceso a los servicios de salud ha mostrado una tendencia positiva en los últimos años, ello no implica que la calidad de los servicios haya mejorado.
- Un elemento que influye en la calidad del servicio es la fragmentación del sistema de salud, pues en el país existen instituciones de seguridad social nacional, estatal, paraestatal y privadas que brindan servicios diferenciados (acceso y calidad).

Sin embargo, a pesar del transcurso de tiempo desde el Informe de Evaluación Política de Desarrollo Social 2014, en el 2019 se registró que con solo el 5.5% del PIB nacional asignado a este segmento, México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE que menos invierte en salud en proporción a su economía a diferencia del 8.8% del promedio de otros países miembros. Del total del PIB sanitario registrado en el país en 2020, una quinta parte corresponde a servicios hospitalarios, el segmento con el mayor porcentaje de gasto, seguido por servicios médicos ambulatorios. Mostrando un rezago en el ámbito médico aún antes de la pandemia del COVID.

---

<sup>257</sup> Conapred. 2022. "Informe Anual de Actividades 2022." México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

<sup>258</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

## Derecho a la seguridad social<sup>259</sup>

- La carencia por acceso a la seguridad social fue la mayor del país tanto en 2010 como en 2012.
- En 2012, 53 por ciento de las personas de sesenta y cinco años o más no trabajaban ni recibían pensión.
- En 2012, 44.1 por ciento de los hombres no cotizaban ni nunca habían cotizado a una entidad de seguridad social; el porcentaje en las mujeres fue de 52.7

Pese a lo anteriormente mencionado, la seguridad social en México ha experimentado cambios significativos en las últimas décadas. Se han creado importantes brechas en la cobertura, disponibilidad, atención en todos los niveles y prevención en el sistema de salud de México.<sup>260</sup> En las dos mayores instituciones del sistema, el IMSS y el ISSSTE, las reformas aumentaron la edad de retiro y el tiempo de cotización necesario para obtener una pensión<sup>261</sup>

## Derecho al trabajo<sup>262</sup>

- En septiembre de 2014, los subocupados representaron 8.2 por ciento de la población ocupada, casi el doble que la tasa promedio de desocupación de la población desempleada, que fue de 4.6 por ciento entre 2006 y 2014.

---

<sup>259</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa].

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

<sup>260</sup> Cotonieto-Martínez, Ernesto. (2020). Evolución de la Seguridad Social en México y su relación con el contexto socioeconómico nacional (1900-2020). *Journal of Negative and No Positive Results*, 5(7), 740-762. Epub 05 de julio de 2021. <https://dx.doi.org/10.19230/jonnpr.3511>

<sup>261</sup> Ordóñez Barba, Gerardo, & Ramírez Sánchez, Miguel Ángel. (2018). La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. *Balance y perspectivas. Espiral* (Guadalajara), 25(73), 121-158. <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i73.6247>

<sup>262</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa].

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

- Aunque el número de trabajadores asegurados por el IMSS haya aumentado, el crecimiento no ha sido suficiente para incorporar a la población que se integra año con año al mercado laboral (casi un millón de personas).
- Al tercer trimestre de 2014, la tasa de informalidad era de 58 por ciento de la población ocupada.

#### Derecho a la vivienda<sup>263</sup>

- De 2008 a 2012 disminuyó el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda (en 2012, representó 13.6 por ciento, lo que equivale a 15.9 millones de personas).
- En 2012, la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda representaba 15 por ciento, equivalente a 17.6 millones.
- En cuanto a los componentes, la mayor reducción se dio en la población en viviendas sin acceso al agua (3.4 puntos porcentuales).
- En 2012, 40.8 por ciento (11.1 millones) de la población en zonas rurales no contó con servicios básicos de la vivienda, mientras que en el caso de las viviendas en zonas urbanas fue 7.2 (6.5 millones).

#### Ingreso de los hogares<sup>264</sup>

- A raíz de dos crisis económicas severas, la falta de crecimiento de la productividad, la volatilidad del precio de los alimentos e, incluso, un muy bajo nivel del salario mínimo, entre 1992 y 2012 el poder adquisitivo promedio de los mexicanos no incrementó e incluso disminuyó.

---

<sup>263</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa].

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

<sup>264</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa].

<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>



- El crecimiento económico fue de sólo 1.2 por ciento en promedio anual per cápita entre 1990 y 2013.
- En 2008, las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico representaban 49 por ciento de la población total, mientras que en 2012 constituyeron 51.6.

#### Pobreza 2008-2012<sup>265</sup>

- A nivel nacional, el número de personas en situación de pobreza se incrementó en medio millón de personas entre 2010 y 2012, y llegó a 53.3 millones en 2012 (45.4 por ciento).
- La pobreza extrema se redujo de 13.0 millones de personas a 11.5 en 2012. El número promedio de carencias sociales de esta población disminuyó de 3.8 en 2010 a 3.7 en 2012.
- Entre 2010 y 2012, los estados donde la pobreza aumentó más en puntos porcentuales fueron Nayarit y Quintana Roo. Las entidades con mayor disminución fueron Zacatecas y Tabasco.
- Se observa que, en general, los mayores porcentajes de pobreza están en municipios rurales marginados en entidades como Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Chihuahua. Sin embargo, también es notable que los mayores volúmenes de población en pobreza se encuentran en municipios urbanos grandes en entidades como Estado de México, Distrito Federal, Guerrero, Puebla y Baja California.
- Las acciones gubernamentales permitieron que el número absoluto y relativo de personas en condición de pobreza extrema no creciera en 2010 respecto a 2008, pero no frenaron el aumento de la pobreza en las áreas urbanas y fronterizas.

---

<sup>265</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

- México continuó presentando desigualdad en la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini pasó, a nivel nacional, de 0.529 en 1992 a 0.498 en 2012.<sup>266</sup>

El desarrollo social es un entramado complejo de interacciones conceptuales y operativas que, por un lado, no dependen de un solo actor y, por otro, no tienen una definición unívoca. La relación intrínseca entre desarrollo social y pobreza es clara; el progreso en temas de desarrollo supondría la reducción de la pobreza y la desigualdad, para lo cual los gobiernos tienen un papel decisivo como diseñadores, implementadores y evaluadores de las diversas estrategias que buscan mejorar la calidad de vida de las personas.<sup>267</sup>

Es conveniente destacar el papel que juega la medición multidimensional de la pobreza en la relación desarrollo social-pobreza, pues otorga la posibilidad de plantearse un objetivo claro, medible y común; sin embargo, el desarrollo social debe ir más allá de los indicadores actuales; es necesario abrir el abanico, así como complementarlos con información cualitativa. El escenario ideal sería entonces, como se vio a lo largo de este análisis, una política pública de desarrollo social que, como lo ha venido haciendo, brinde atención a la población con mayores carencias y en pobreza, y además considere acciones enfocadas a mejorar las condiciones de ingreso de los hogares y que estas condiciones se mantengan estables en el tiempo.

Sin embargo, la política pública no debe conformarse con atender a la población que se encuentra en situación de pobreza, sino que debe impulsar que cada persona cuente con el mayor grado de libertad que le permita participar y competir en cualquier actividad. Lo anterior implica disponer de un marco de

---

<sup>266</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014 México, DF: CONEVAL, 2015; págs. 180-184.

<sup>267</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). 2016. "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016." México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p. 102.

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)

garantías indispensables para su pleno desarrollo en concordancia con el desarrollo social, con plena conciencia de los principios constitucionales que dan sentido al país en el que se enmarcan sus derechos.

Como se observa, el ingreso es una dimensión primordial de la pobreza. Los cambios en este pueden mejorar o empeorar las condiciones de los hogares, puesto que podría tener una fuerte influencia en las otras dimensiones de pobreza. Un aumento en el ingreso podría incrementar las capacidades de las personas para elevar su capital humano mediante una mejor alimentación, acceso a la salud y a la educación, entre otros aspectos.

En virtud de un periodo de recuperación del ingreso (2016), disminuyó el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales fueron menores que el valor de la canasta alimentaria. Esto se puede observar en el comportamiento del ITLP. Durante 2016, el ingreso laboral se incrementó en términos reales, al mismo tiempo que el ITLP se redujo. Entre los trimestres terceros de 2014 y 2016, el ingreso laboral medido en términos de su poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria tuvo una recuperación de 6.8%, mientras que el porcentaje de la población que no podía comprar la canasta alimentaria con su ingreso laboral disminuyó 6.5 en el mismo periodo.

Las carencias sociales de la medición de pobreza también mostraron un avance entre 2014 y 2015. No obstante, el comportamiento positivo que se observó en 2016 tanto en el ingreso laboral como en las condiciones del mercado laboral y en las carencias, es importante recordar, en estas conclusiones, algunos factores económicos que pueden afectar el poder adquisitivo del ingreso.

Como se viene observando desde 2015, una tendencia decreciente en las tasas de inflación tiene un efecto directo y positivo en la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de los hogares; es decir, el valor real (lo que los hogares pueden comprar con sus ingresos) aumenta cuando el crecimiento de los precios

de los bienes y servicios que consumen se mantiene en niveles bajos. A pesar de ello, es indispensable que el gobierno implemente acciones para mantener niveles bajos de inflación; de lo contrario, los avances logrados hasta el momento podrían verse mermados.

Hay que señalar que el gobierno federal diseñó estrategias cuyos objetivos específicos eran los indicadores de pobreza; ejemplos de lo anterior son: la Cruzada Nacional contra el Hambre, para implementar una estrategia de coordinación interinstitucional que atendiera a la población en pobreza extrema alimentaria; la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, para reorientar el uso de recursos del FAIS; la ENI y la reagrupación de programas presupuestarios, para priorizar el presupuesto de programas con una contribución directa a alguno de los indicadores de carencia considerados en la medición de la pobreza, o bien, a alguno de los derechos sociales inscritos en la LGDS.

Sin duda, estos son avances en la política de desarrollo social que, tras casi diez años de implementar procesos de evaluación, han comenzado a generar cambios en el uso del dinero público para atender las necesidades más urgentes de la población pobre. Sin embargo, es indispensable reconocer que todavía existe un largo camino para alcanzar el desarrollo social en su acepción más amplia, y en este camino es indispensable destacar que los grupos discriminados siguen demandando políticas públicas que consideren sus particularidades e impulsen sus capacidades.

En este sentido, persisten retos de coordinación tanto horizontal (entre dependencias) como vertical (entre órdenes de gobierno) que dificultan el éxito de la política de desarrollo social. Ejemplo de lo anterior es la persistencia de un gran número de programas (5,491) federales, estatales y municipales, lo cual implica mayores gastos de operación en los tres órdenes de gobierno, así como la concurrencia de similitudes al no existir mecanismos mediante los cuales se comparta información precisa de los beneficiarios y los objetivos, entre otros puntos.

El reto radica en la búsqueda continua de la coordinación interinstitucional y de los instrumentos de generación de información y construcción de padrones que promuevan la acción pública.

Finalmente, entre los retos de mayor complejidad está el enfoque de la política de desarrollo social que se ha centrado en los indicadores de pobreza, pero que implica, de modo necesario, abrirse a una visión más allá de la medición de pobreza. El bienestar y la calidad de vida son factores relevantes en el análisis de los derechos sociales.

Por ello, parece ineludible la evolución de la política de desarrollo social hacia un enfoque de inclusión que no solo trate de proveer bienes, sino que potencie el acceso efectivo a los derechos sociales de todos los segmentos de la población y busque, así, garantizar la inclusión de todos los grupos para el ejercicio pleno de sus derechos sociales.<sup>268</sup>

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 presenta un panorama de la política de desarrollo social del país en los últimos años y algunos de sus resultados más destacados en la búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos sociales y la reducción de las desigualdades; con ello, el CONEVAL busca fortalecer el ejercicio democrático de las mexicanas y los mexicanos al presentar información sobre el nivel de acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales y el desempeño de la administración pública.

En los capítulos 1 y 2 se muestran datos económicos y sociales que revelan el avance en el ejercicio de los derechos sociales y el ingreso. Al respecto, se observa que la dinámica de incremento en los ingresos de los hogares durante los últimos veinticinco años ha sido lenta. Se tuvo una recuperación entre 2014 y 2016, pero el lento crecimiento del ingreso no permitió hacer frente al alza de la inflación

---

<sup>268</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016, Ciudad de México: CONEVAL, 2017; p.p. 102-104.

registrada en 2017. En ese mismo periodo, la inflación tuvo porcentajes menores que en años previos, lo que tuvo un efecto positivo y directo en la recuperación del poder adquisitivo de los hogares. Sin embargo, la aceleración de la inflación desde enero de 2017 ha generado una pérdida en el poder adquisitivo, que hace evidente el crecimiento del porcentaje de la población con ingresos laborales inferiores a la línea de bienestar mínimo, por lo que, de seguir esta tendencia, se pondrían en riesgo los avances de los años anteriores sobre la pobreza en México.

El seguimiento a los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza permitió analizar el comportamiento de este fenómeno a nivel nacional, estatal y municipal. y por ámbito rural y urbano. Lo anterior muestra que el comportamiento de la pobreza no es homogéneo ni entre entidades ni por área geográfica.

Los estados de Oaxaca y Guerrero mostraron los mayores porcentajes de pobreza, 70.4 y 64.4, respectivamente, y Nuevo León el porcentaje de pobreza más bajo a nivel nacional (14.2), seguido de Baja California Sur y Baja California (22.1 y 22.2, en ese orden). Por su parte, la población que habita en zonas rurales tiene, en general, una mayor incidencia de pobreza (58.2% de la población rural en situación de pobreza) que la población de las zonas urbanas (39.2% de la población en situación de pobreza).

Por otro lado, respecto al bienestar social, entre 2010 y 2016 se observó una mejora continua de los indicadores de carencias sociales a nivel nacional. El número de carencias promedio de la población en pobreza pasó de 2.6 a 2.2 entre 2010 y 2016. De igual forma, las carencias sociales promedio de la población en situación de pobreza extrema se redujeron de 3.8 a 3.5 en el mismo periodo.

Ahora bien, en el entendido de que el acceso efectivo a los derechos sociales rebasa el cumplimiento de los pisos indispensables que establece la medición multidimensional de la pobreza, el informe incluyó en el capítulo 2 un diagnóstico

general de derechos sociales. Aunque un diagnóstico exhaustivo supera los propósitos de este informe, el presentado permite concluir que, a pesar de los avances significativos logrados —especialmente en términos de accesibilidad—, sigue siendo un reto la calidad y suficiencia de las acciones y los servicios, por medio de los cuales se intenta dar garantía al acceso efectivo.

Este reto es aún mayor en la atención de los grupos discriminados que muestran —como se presentó en el capítulo 3— las brechas más grandes en cuanto a indicadores de bienestar. Estos dos primeros capítulos apuntalan la necesidad de continuar en el corto plazo con estrategias dedicadas a reducir los porcentajes de pobreza de la población, a la par de implementar mecanismos que favorezcan que toda la población ejerza de manera plena sus derechos en el largo plazo y, con ello, igualar las oportunidades de todos los grupos de población que se encuentran en desventaja.

Finalmente, dado que el diagnóstico en este informe es el resultado de la planeación e implementación de la política pública en los últimos años, en el capítulo 4 se compartieron algunas reflexiones sobre cómo se ha desarrollado la agenda y ejecución de las políticas de desarrollo social con la intención de que las lecciones aprendidas sirvan en el presente y en el futuro a la toma de decisiones.

En este sentido, se destaca la necesidad de superar la planeación sectorial y ocuparse cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento de los derechos sociales, lo cual no será posible sin el trabajo coordinado entre actores de distintos ámbitos y órdenes de gobierno que tengan como propósito el logro de un objetivo común.

Con base en la lógica de derechos, la coordinación sigue siendo la solución más eficiente a la dispersión de esfuerzos y la desarticulación de actores. Sin embargo, para que cualquier estrategia de coordinación sea efectiva, se debe identificar el problema que busca resolver, así como la población que lo padece y,

posteriormente, las causas que lo originan. Esto hará posible reconocer si los programas y las acciones son adecuados y coherentes entre sí para atender el problema o si se deben aplicar modificaciones, en cuyo caso será necesario determinar qué actores tienen la autoridad para decidir sobre ellas y abrir espacios que faciliten los acuerdos para efectuar dichos cambios; solo entonces se estaría en condiciones de abatir las causas que originan los problemas.

De igual modo, se identificó que la existencia de programas y acciones dirigidos a la población en pobreza ha ayudado a subsanar las carencias sociales. No obstante, la amplia oferta programática no ha generado las condiciones propicias para que la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar disminuya al mismo ritmo.

En relación con el gasto social, se evidencia que, entre 2010 y 2016, el presupuesto ejercido para la atención en salud y educación ha sido de los más elevados y, por el contrario, los de menor peso relativo son los dirigidos a los programas relacionados con trabajo y no discriminación. Sin embargo, el monto de los presupuestos no ha significado necesariamente la garantía del acceso efectivo a los derechos sociales, ya que la dispersión de programas encaminados a resolver una misma problemática podría implicar mayores gastos y resultados insatisfactorios.

Atendiendo esta realidad, el CONEVAL, desde 2010, publica todos los años el documento Consideraciones para el Proceso Presupuestario, en el cual se identifica la contribución de los programas presupuestarios a los indicadores de pobreza para hacer notar a quienes toman decisiones que la atención presupuestaria debe dirigirse ante todo a las acciones y los programas que tengan mayor incidencia en el acceso efectivo a los derechos sociales. Resultado, quizá de estas consideraciones, es que los programas prioritarios para la atención de la pobreza y el acceso a los derechos sociales han incrementado su presupuesto o, al menos, han permanecido constantes en términos reales entre 2015 y 2018, a pesar



de la reducción en el gasto programable. Esto revela una estrategia de la administración actual para atender las carencias sociales de la población y reorientar la forma en la que se gastan los recursos.

El objetivo preciso del análisis presentado es que quienes buscan dirigir el país en los siguientes años tomen en cuenta el diagnóstico social de un país que registra diversos desafíos en materia de política social y brechas de desigualdad entre grupos de población, los cuales son susceptibles de ser atendidos o mejorar mediante el diseño de políticas basadas en evidencia.<sup>269</sup>

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 analiza el desempeño de la política de desarrollo social en México con el propósito de que las administraciones (federal, estatales y municipales) cuenten con evidencia e información para la elaboración, monitoreo o evaluación de sus planes y programas de gobierno.

Para elaborar este Informe, el CONEVAL utiliza la evidencia acumulada a lo largo de diez años en los que, además de hacer mediciones de pobreza y evaluaciones a políticas y programas de desarrollo social, ha llevado a cabo investigaciones en áreas tales como el análisis del cumplimiento de los derechos sociales y de las condiciones que enfrentan algunos grupos discriminados.

El propósito principal de este Informe es mostrar la evidencia sobre la situación actual del país en relación con los avances y los retos en la pobreza y en el ejercicio de los derechos sociales de la población, poniendo énfasis en los grupos en condición de rezago.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Ciudad de México: CONEVAL, 2018; pp. 194-195.

<sup>270</sup> Tanto el texto de referencia, como el informe respectivo, están disponibles en la página del CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>; consulta hecha el 18 de agosto de 2022.

Los datos sobre pobreza muestran un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema. Lo anterior es resultado, por un lado, de la reducción de la mayoría de las carencias sociales, aunque las carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación todavía son altas y, por otro lado, el ingreso de los hogares ha tenido una trayectoria errática.

La carencia por acceso a los servicios de salud tuvo la mayor reducción entre 2008 y 2016 (alrededor de 24 millones de personas), seguida de la carencia de calidad y espacios de la vivienda (5 millones de personas menos). La carencia de acceso a la seguridad social disminuyó en 4.1 millones de personas, pero todavía 68.4 millones presentan la carencia. La carencia de acceso a la alimentación prácticamente no tuvo cambios en este periodo, producto de un incremento entre 2008 y 2010 y, posteriormente, de una reducción de casi la misma magnitud entre 2010 y 2016. En 2016 había 24.6 millones de personas con esta carencia.

Entre 1992 y 2016 el ingreso promedio ha tenido fluctuaciones que no han permitido mejoras permanentes en el bienestar de los hogares. Las crisis económicas en este periodo, entre otros factores, se han traducido en un crecimiento económico promedio anual de 2.4 por ciento, lo que representa sólo 1.3 por ciento en términos per cápita.

A nivel de los hogares, si bien el poder adquisitivo del ingreso laboral se incrementó 8.6 por ciento entre 2014 y 2016, éste se redujo 10.6 por ciento entre 2005 y 2017. A esto se suma que el alza inflacionaria reciente, que en 2017 alcanzó 6.77 por ciento, ha provocado una disminución en el poder de compra de los hogares de 2.5 por ciento en ese año. Aunado a lo anterior, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido elevada y no se observan factores económicos, como una mejora en la productividad, que permitan suponer un cambio en esta tendencia.

La informalidad afecta la productividad de la economía en su conjunto. En México, la mayoría de las empresas son pequeñas e informales y absorben una gran parte del empleo. Durante el periodo 2009 a 2017 se observó una disminución en la proporción de empleos informales, que pasó de 60 por ciento a 57.0 por ciento. Sin embargo, este tipo de empleo continúa siendo el que prevalece en el país.

Algunos grupos de la población, como los jóvenes entre 15 y 29 años, tienen mayores dificultades para insertarse en empleos formales. En 2017, del total de personas jóvenes ocupadas, 59.9 por ciento, se encontraban en empleos informales.

Esta administración federal reconoció la importancia de promover la productividad generando la estrategia transversal “Democratizar la Productividad” dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Sin embargo, existen áreas de oportunidad en los programas alineados a esta estrategia: atomización y desvinculación entre los programas; insuficiente presupuesto para dar seguimiento a los proyectos financiados; falta de estudios de mercado previos que informen sobre la factibilidad de los bienes y los servicios que se producirán, así como de los espacios de comercialización de éstos.

El Informe de Evaluación 2018 señala que la pobreza si bien debe ser un tema prioritario no debe ser la única problemática que guíe la política pública. Para mejorar en el desarrollo social es necesario avanzar en el cumplimiento de los derechos y reducir las brechas que aún existen entre diferentes grupos sociales en el país, así como diseñar instrumentos de política pública que iguallen las oportunidades de toda la población.

El Informe de Evaluación 2018 hace un diagnóstico del ejercicio de derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (alimentación, educación, medio ambiente sano, salud, trabajo, seguridad social y vivienda), para lo cual

examina para cada derecho tres dimensiones analíticas: acceso, disponibilidad y calidad.

El análisis del derecho a la alimentación encontró que el alza en los precios de los alimentos puede ocasionar episodios en los cuales se vean afectadas la frecuencia y la cantidad de consumo de alimentos requeridos para una dieta nutritiva. Además, los alimentos con alta densidad de nutrientes son más caros que los alimentos con alta densidad energética.

En México, quienes reciben los ingresos más bajos o viven en zonas rurales son los que ven más vulnerado el ejercicio de su derecho a la alimentación debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados.

El Informe de Evaluación 2018 señala que el presupuesto dirigido a la educación ha hecho posible que en el ciclo 2016-2017 la tasa neta de escolarización llegara a 98.4 por ciento en primaria y 86.2 por ciento en secundaria. Sin embargo, la permanencia de los estudiantes de educación media y superior se ve afectada negativamente por la falta de recursos económicos en los hogares.

En 2016, poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que vivían en hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) no asistían a la escuela. Para el derecho a un medio ambiente sano, el Informe de Evaluación 2018 señala la necesidad de vigilar elementos indispensables para su cumplimiento, tales como: la disponibilidad de agua y su saneamiento; la calidad del aire y sus afectaciones, principalmente en Zonas Metropolitanas; el cambio climático; el manejo de residuos tanto sólidos como peligrosos; la cobertura forestal (áreas en km<sup>2</sup> cubiertas por bosque); el uso de suelos, y la conservación de la biodiversidad.

En los últimos años, el sector salud ha registrado avances en la cobertura y la oferta de servicios: en 2014, 96 por ciento de los partos a nivel nacional se

atendieron por personal calificado. Sin embargo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraban niveles bajos de atención obstétrica profesional a la hora del parto con 75.8, 85.4 y 88.9 por ciento, respectivamente.

En 2015 el porcentaje de niños menores de un año con esquema de vacunación completo fue de 96.7 por ciento. No obstante, la organización del sector salud es compleja y fragmentada y ofrece una protección incompleta y desigual a la población, lo cual, además, limita la continuidad en la atención.

Las instituciones de seguridad social y los servicios públicos para población no asegurada (por ejemplo, afiliadas al Seguro Popular) ofrecen servicios con características distintas entre ellas; también se observa gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. La fragmentación conlleva, además, gastos de administración elevados.

En el derecho al trabajo, el Informe de Evaluación 2018 señala que aun cuando el porcentaje de la población desocupada descendió en el periodo 2010 a 2017, pasando de 5.3 a 3.3 por ciento, persisten situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones.

La situación de México revela una brecha en el acceso de los trabajadores a la seguridad social al ubicarse en niveles de informalidad laboral semejantes a los de países como Guatemala (64.9 por ciento) o Bolivia (61.4) y muy distante de la situación en países con economías semejantes, como Chile (15.5) o Brasil (22.8).

En 2016, 68.4 millones de personas tenían carencia por acceso a la seguridad social. Debido a esta situación, los gobiernos, federal y estatales, han creado programas no contributivos. Sin embargo, la proliferación de instrumentos dispersos e inconexos no soluciona el problema de fondo. Contar, por tanto, con un sistema de protección social universal con acceso más igualitario entre grupos de

población puede ser un factor que reduzca la pobreza, pero particularmente que iguale oportunidades.

Respecto al derecho a la vivienda las brechas se presentan en aquellos hogares en los que habitan al menos una persona indígena, identificada con la definición de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), así como las que se ubican en el ámbito rural. En materia de infraestructura, la marginación y las zonas hiperdegradadas tienden a ubicarse en las periferias de las ciudades.

El derecho a la vivienda también considera el entorno. Las viviendas, así como los barrios y comunidades tendrían que ser parte integral y armónica de los asentamientos humanos. En 2014, tres de cada diez personas estaban insatisfechas con sus vecindarios y dos de cada diez reportaron inseguridad en el entorno.

A partir del diagnóstico de derechos sociales y sus dimensiones, el Informe de Evaluación 2018 advierte que consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. México está todavía lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales. La población indígena, por ejemplo, enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena, la situación se agrava cuando además de ser indígena son mujeres. En 2016, 85.1 por ciento de las mujeres indígenas residentes en zonas rurales eran pobres.

El Informe de Evaluación 2018 sugiere que continúen y se perfeccionen las estrategias de coordinación de reducción de pobreza que llevan a cabo los gobiernos, federal y locales. Se recomienda poner especial atención en reducir el hacinamiento, brindar educación básica completa a los adultos que no la tengan, aumentar la cobertura de agua y drenaje y, especialmente, encontrar estrategias amplias que reduzcan la carencia de acceso a la seguridad social.

A pesar de la importancia de reducir la pobreza, el desarrollo social debe ser más amplio que este objetivo. El Informe de Evaluación 2018 llama la atención sobre la necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento progresivo de los derechos sociales, para contar en un futuro cercano con un país con grupos sociales diversos pero con oportunidades similares de tener éxito en lo económico y social.

Además de los instrumentos presupuestarios tradicionales, estrategias de nivelación, inclusión y de acción afirmativa, en casos concretos y en tiempos específicos, pueden acelerar la existencia de un punto de partida igual para toda la población. Enfocar la planeación en el acceso efectivo de los derechos y la reducción de pobreza multidimensional puede ser la ruta que México se trace para encarar tanto la Agenda 2030 como sus propios compromisos constitucionales.

Contar con una ruta que priorice el acceso efectivo a los derechos sociales y la reducción de pobreza con indicadores adecuadamente definidos, puede reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y entre órdenes de gobierno. De esta forma se podrá tener un gasto más efectivo y eficiente que examine críticamente los 6,491 programas sociales-federales, estatales y municipales.

Hay una multiplicidad de programas sociales que buscan mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, quienes no siempre lo logran. El Informe de Evaluación 2018 recomienda instrumentos de apoyo al ingreso en dos vertientes: a) estrategias que incrementen la productividad de la población en situación de pobreza, eliminando programas duplicados, poniendo énfasis en la comercialización y en el seguimiento constante a todo lo largo de los proyectos y b) instrumentos que sirvan como red de protección social ante las fluctuaciones del ingreso de mercado para evitar cambios súbitos en el consumo de la población más pobre, como parte de un esquema amplio de seguridad social universal (para lo que habría que explorar la posibilidad de: ampliar programas de empleo temporal; variantes de la

renta básica ciudadana; incrementos moderados del salario mínimo; seguro de desempleo).<sup>271</sup>

### **3.2.3 Política fiscal 2018-2024**

Al presentarse el Informe De Evaluación De La Política De Desarrollo Social 2020, en su sitio web, se encuentra la síntesis del mismo, la que —sea o no nuestro deseo— se centra en la mundial/ y tristemente pandemia el SARS-COVID-2 y sus terribles consecuencias, mismas que han dejado secuelas palpables en todo el mundo.

- ✓ Ante un escenario tan complejo como el que enfrenta nuestro país, derivado de la contingencia sanitaria por la enfermedad COVID-19, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2020 contiene información que proporciona evidencia sobre los programas prioritarios del Gobierno Federal; contribuye a que la política nacional de desarrollo social funcione como una estrategia integral y coordinada, y coadyuva a la transparencia y rendición de cuentas.
- ✓ Existe el riesgo de que las afectaciones de la pandemia por COVID-19 reviertan los avances obtenidos en la reducción de las carencias sociales hasta 2018. Por ello, es urgente reforzar la atención a grupos vulnerables y garantizar a la población el acceso a los bienes y servicios que hacen posible el ejercicio de sus derechos.
- ✓ Existen grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra sistemáticamente comprometido y en los que se observan menores niveles de bienestar. Asimismo, hay regiones del país que enfrentan mayores obstáculos para el ejercicio de los derechos sociales de su población, a las cuales se debe dar atención prioritaria para cumplir con los compromisos

---

<sup>271</sup> Documento disponible al público en general en el sitio web del CONEVAL: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS\\_2018\\_principales\\_hallazgos.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx); consulta hecha el 18 de agosto de 2022.



establecidos por el Estado en términos de derechos sociales, así como mitigar lo más rápidamente posible los impactos de la pandemia.

- ✓ Como resultado del análisis, se identificó que el esquema de coordinación de la operación de los programas prioritarios se caracteriza por un modelo que busca promover la eficiencia mediante la reducción del número de intermediarios en el proceso. No obstante, existen oportunidades de mejora en la comunicación entre actores, la calidad de la información del Padrón Único de Beneficiarios, la mejora continua y difusión de calendarios de los programas, así como en la capacitación de los Servidores de la Nación.
- ✓ Si bien existe una clara intención por construir un sistema de bienestar universal, los Programas Integrales de Bienestar se enfocan principalmente en las transferencias directas de apoyos económicos, más que en la prevención, mitigación y atención de los riesgos que enfrentan las personas en las distintas etapas del curso de vida.
- ✓ En relación con la atención a los efectos derivados de la pandemia, en 2020, se identificaron 53 intervenciones, de las cuales 31 son programas presupuestarios y 22 acciones no presupuestarias. En general, las intervenciones fueron modificadas o creadas con el objetivo de incentivar las capacidades del personal de salud y la investigación científica sobre la COVID-19; mejorar las condiciones de ingreso, servicios básicos en la vivienda y seguridad social; brindar atención médica y psicológica a los grupos con mayor vulnerabilidad ante la emergencia, y proporcionar apoyos alimentarios y crediticios.

El mundo enfrenta una crisis económica, de salud pública y social cuyo desarrollo y efectos aún no son totalmente conocidos, lo que plantea exigencias extraordinarias a todos los países. México no es la excepción. Las disyuntivas de acción pública en este contexto son de gran complejidad, ya que se tiene que enfrentar en forma simultánea las condiciones preexistentes de desarrollo social del país, con los procesos secundarios a la propagación del virus SARS-CoV-2, que afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos de la población. Además de

la necesidad de continuar con la generación de evidencia sobre los efectos de esta enfermedad en la salud y sus repercusiones sociales, así como incorporar dicha evidencia en la toma de decisiones.<sup>272</sup>

En la actualidad, el mundo enfrenta una crisis de salud pública sin precedentes cuyas consecuencias económicas y sociales continuarán registrándose. La irrupción inesperada de la enfermedad COVID-19 y el desarrollo de la pandemia, así como sus efectos, plantean exigencias excepcionales a los gobiernos de todo el orbe, tanto en lo inmediato como en el largo plazo. Las respuestas a la contingencia sanitaria han sido heterogéneas. Ante esta, se ha hecho urgente la reconversión de hospitales para la atención de pacientes con COVID-19, la implementación de programas sociales y la agilización de la entrega de sus beneficios para intentar contener los estragos de la crisis.

En tal contexto, la evidencia ha sido una aliada en muchos países; con base en esta se han ajustado las medidas de mitigación de la pandemia; por ejemplo, el uso de cubrebocas no se consideró indispensable y urgente hasta que existió evidencia que expuso su utilidad en la contención de los contagios, pero todavía falta mucho por hacer para enfrentar esta crisis sanitaria y económica, misma que presenta múltiples retos.

Por un lado, la evidente necesidad de continuar con los esfuerzos para proteger la salud de las personas, evitar contagios y, sobre todo, disminuir el número de decesos en un escenario que incluso antes de la pandemia era complejo por la fragmentación que enfrentaba el sistema de salud en México y por la prevalencia de enfermedades no transmisibles que padece la población; por el otro, los ajustes a las estimaciones de crecimiento económico ante el cierre de actividades en un panorama ya de por sí complejo para nuestro país y el mundo, donde 41.9 por ciento

---

<sup>272</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020; presentación y documentos de referencia disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2020.aspx>; consultado el 08 de octubre de 2022.

de la población se encontraba en pobreza en 2018, y de estos, 7.4 por ciento en pobreza extrema.

De manera adicional, la política social de la APF se implementa, a su vez, con programas prioritarios que buscan articularse con un modelo de coordinación operativo distinto. Todo esto supone cambios en las dependencias y en los mecanismos de coordinación. Sin duda, llevar a cabo acciones, programas o estrategias de política social no es una tarea sencilla. Por ello, la evaluación busca proveer herramientas que permitan mejorar de manera continua las intervenciones públicas con información relevante para perfeccionar su diseño, implementación y seguimiento. Para que ello sea posible, el proceso de evaluación debe acompañar a los implementadores en la consecución de sus objetivos, a partir de entender qué se pretende alcanzar y cómo se planea hacerlo.

El nuevo paradigma de desarrollo está centrado en el bienestar de la población, entendido este como el acceso efectivo a los derechos humanos. La visión de la política de desarrollo social es transitar hacia un “sistema universal de bienestar” a través de la coordinación y articulación de todos los recursos institucionales y materiales disponibles. Los principales instrumentos de la mencionada política son los Programas Integrales de Bienestar, los cuales fueron estudiados desde la perspectiva de la integralidad con los enfoques de curso de vida y seguridad alimentaria.

Es positivo que la política social tenga una perspectiva centrada en no dejar a nadie atrás en un país como México en el que atender las brechas entre grupos de población debe ser un tema prioritario de la política y el desarrollo. Sin embargo, desde las perspectivas del ciclo de vida y la seguridad alimentaria, hay áreas de oportunidad por ser atendidas en cuanto a riesgos y necesidades no cubiertos aún por los Programas Integrales de Bienestar. Para que la integralidad se cumpla, es necesario generar los elementos que contribuyan a la clara articulación de los

programas a partir de su propio diagnóstico y análisis de los problemas sociales que intentan atender.

Es un acierto que el esquema de coordinación de la operación de los programas prioritarios busque un proceso eficiente al reducir el número de intermediarios; sin embargo, existen oportunidades de mejora en términos de la comunicación entre los actores involucrados, capacitación a los Servidores de la Nación, calidad de la información generada para la conformación del PUB, mejora continua de los programas y difusión de calendarios de entrega de apoyos. Estos aspectos adquieren particular relevancia en un momento en el que el bienestar de buena parte de la población recae en los bienes y servicios que recibe por medio de los programas de la política social.

Aunque la estrategia de atención a la pandemia se encuentra en marcha, es importante considerar el estado del desarrollo social previo al inicio de esta, a partir de los resultados de diez años de la medición multidimensional de la pobreza, pues dicho enfoque es uno de los pilares sobre los que el Estado mexicano ha construido un estándar tanto para la identificación de los niveles indispensables de acceso a los bienes y servicios necesarios que garanticen el ejercicio de los derechos sociales como para la identificación y caracterización de la población con carencias.

En el periodo 2008-2018 la población en situación de pobreza se redujo en 2.5 puntos porcentuales. El análisis de los indicadores de las carencias sociales muestra una disminución en todo el periodo, y al respecto destaca la carencia por acceso a los servicios de salud, que se redujo en más de 20 puntos porcentuales. En contraste, el bienestar económico ha decrecido en los últimos quince años por la caída del ingreso laboral real. A esta tendencia se añadieron las repercusiones de la crisis económica en la reducción del empleo formal y el ingreso laboral de la población empleada, así como en el incremento de la población desocupada y en situación de informalidad.

A partir de los resultados del diagnóstico del desarrollo social plasmado en el presente informe, en seguida se presentan los principales hallazgos por cada uno de los grupos analizados, mismos que constituyen una primera aproximación a las condiciones de desventaja sistemática en el ejercicio de los derechos en términos de pobreza, salud y trabajo por factores sociales, institucionales y de discriminación.<sup>273</sup>

Al tiempo de realización de esta tesis, en el marco del último año del presidente Andrés Manuel López Obrador se caracteriza por una serie de reformas que buscan abordar diversas problemáticas sociales y económicas en México. Estas reformas están enfocadas en mejorar las condiciones de vida de diversos grupos de la población y en promover un desarrollo más equitativo y sostenible. Aunque las medidas son ambiciosas, su implementación y efectividad podrían enfrentar desafíos significativos.

Una de las principales áreas de enfoque es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, así como la atención preferente a estos grupos históricamente marginados. Esto representa un paso importante hacia la inclusión y la justicia social, pero también plantea desafíos logísticos y administrativos en términos de consulta y asignación de recursos<sup>274</sup>.

Otro aspecto destacado es el fortalecimiento de la protección social, con iniciativas como la pensión para adultos mayores, el apoyo a personas con discapacidad, becas para estudiantes de familias pobres y atención médica universal gratuita. Estas medidas son fundamentales para reducir la desigualdad y promover el bienestar de los sectores más vulnerables de la población.

---

<sup>273</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020. Ciudad de México: CONEVAL, 2021, pp. 216-217.

<sup>274</sup><sup>274</sup> Lopez, Alejandro I. "Las 20 reformas constitucionales que propone López Obrador". El País, 6 de febrero de 2024. <https://elpais.com/mexico/2024-02-06/las-20-reformas-constitucionales-que-propone-lopez-obrador.html>

En el ámbito ambiental, las políticas destinadas a proteger los recursos naturales y a promover un desarrollo más sostenible son positivas. La prohibición del fracking y la protección de zonas con escasez de agua reflejan un compromiso con la preservación del medio ambiente y el bienestar futuro de la sociedad. Sin embargo, algunas de las propuestas, como la prohibición del comercio de vapeadores y drogas químicas, podrían enfrentar desafíos en términos de implementación y aplicación efectiva de la ley. Además, la reversión de reformas anteriores, como las relacionadas con las pensiones, podría generar controversia y resistencia por parte de ciertos sectores.

La propuesta de reformas presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador para abordar una serie de desafíos sociales y económicos en México es ambiciosa y conlleva un impacto potencialmente transformador. Sin embargo, es fundamental abordar críticamente el aspecto fiscal de estas iniciativas, especialmente en lo que respecta a su financiamiento y viabilidad a largo plazo.

Resulta importante destacar las implicaciones significativas en el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en México. Estos derechos, reconocidos internacionalmente en diversos tratados y convenciones, abarcan aspectos fundamentales como el acceso a la educación, la salud, el trabajo digno, la vivienda adecuada y el medio ambiente sano.

Las reformas propuestas por el gobierno mexicano, están directamente relacionadas con la promoción y protección de estos derechos. Por ejemplo, el acceso a programas sociales como pensiones para adultos mayores, becas para estudiantes de familias pobres y atención médica universal gratuita contribuye a garantizar el derecho a la seguridad social y a la salud. Asimismo, las medidas destinadas a combatir la economía ilícita y la informalidad pueden tener un impacto positivo en la garantía del derecho al trabajo digno y a condiciones laborales justas. Al reducir la evasión fiscal y promover la formalización del empleo, se fortalece la protección de los derechos laborales y se fomenta el desarrollo económico inclusivo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la implementación de estas reformas debe realizarse de manera coherente con los principios de no discriminación, igualdad y participación, en línea con los estándares internacionales de los DESCAs. Además, es fundamental que se realice una evaluación periódica de su impacto en la población más vulnerable, para garantizar que estas medidas efectivamente mejoren las condiciones de vida de todos los ciudadanos, especialmente de aquellos en situación de mayor vulnerabilidad.

La falta de una propuesta concreta de reforma fiscal por parte del gobierno es motivo de preocupación, según señala dentro de un artículo periodístico dentro del periódico debate, José Ignacio Martínez Cortés, del Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios (LACEN) de la UNAM. Martínez destaca la necesidad de una reforma fiscal integral que pueda generar ingresos significativos para respaldar las transformaciones propuestas. Sin embargo, hasta el momento, no se ha presentado un plan detallado en este sentido.<sup>275</sup> La necesidad de discutir esta propuesta más allá de las disputas partidistas es crucial. La reestructuración de la economía formal y la lucha contra la economía ilícita e informal requieren un enfoque colaborativo y pragmático, donde todos los actores políticos estén dispuestos a trabajar en conjunto por el bienestar económico del país.

Existe una preocupación sobre la viabilidad de financiar las pensiones a través de recursos de organismos autónomos y empresas estatales sin garantizar su sostenibilidad financiera es válida. Es fundamental que cualquier reforma fiscal tenga en cuenta la estabilidad y la salud financiera a largo plazo, especialmente cuando se trata de programas sociales de gran envergadura como las pensiones.

El Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios (Lacen) de la UNAM calcula que las reformas propuestas por el presidente López Obrador tendrían un impacto del 2.1% en el PIB y podrían financiarse mediante una reforma

---

<sup>275</sup> David Ortega, "Paquete de reformas de AMLO requiere de una reforma fiscal para contar con recursos". Debate, 13 de febrero de 2024. <https://www.debate.com.mx/politica/Paquete-de-reformas-de-AMLO-requiere-de-una-reforma-fiscal-para-contar-con-recursos-20240213-0049.html>

fiscal. Esta reforma buscaría eliminar la economía ilícita y la informal, que representan el 10.3% del PIB, para crear una economía fiscalizada. Martínez Cortés advierte sobre el riesgo de endeudamiento interno si no se realiza una reforma fiscal integral, sugiriendo que la siguiente administración aproveche su bono democrático para presentarla. Aclara que la propuesta del LACEN es una reforma fiscal integral, no tributaria, y no implica aumentar impuestos como el ISR o el IVA.

La urgencia de actuar y llevar a cabo una reforma fiscal sólida, acompañada de un análisis detallado de su implementación y consecuencias, es innegable. El impacto inminente en millones de trabajadoras y trabajadores que dependen del sistema de pensiones exige una acción decidida y responsable por parte del gobierno y de todos los actores políticos involucrados. La ausencia de una política fiscal coherente y efectiva resulta contradictoria con las teorías de los DESCA y los principios rectores de los derechos humanos, tal como se plantea en el primer capítulo de la presente tesis.

Durante la administración del ex presidente Calderón (2006-2012), su política fiscal estuvo marcada por una serie de reformas orientadas a aumentar la recaudación y fortalecer las finanzas públicas. Sin embargo, estas reformas no estuvieron necesariamente alineadas con la promoción y protección de los DESCA. Por ejemplo, la implementación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas afectó principalmente a las personas de bajos recursos, limitando su acceso a alimentos y servicios de salud básicos, lo cual contraviene el derecho a la alimentación y a la salud. Además, la falta de una política fiscal progresiva contribuyó a la concentración de la riqueza y al aumento de la desigualdad en el país, lo cual va en contra del principio de interdependencia y equidad de los derechos humanos.

Por otro lado, durante el gobierno del ex presidente Peña Nieto (2012-2018), se implementaron diversas reformas estructurales, incluyendo la reforma fiscal de 2013, que buscaba aumentar la recaudación y reducir la dependencia del petróleo.



Sin embargo, esta reforma también tuvo efectos negativos en el cumplimiento de los DESCAs y los principios rectores de los derechos humanos. Por ejemplo, se mantuvo el IVA en alimentos y medicinas, afectando nuevamente a los sectores más vulnerables de la población. Además, las políticas de austeridad y recorte presupuestario en áreas como salud y educación impactaron negativamente en la realización de estos derechos fundamentales.

Tanto las políticas fiscales de Calderón como las de Peña Nieto estuvieron marcadas por una falta de enfoque en la protección y promoción de los DESCAs y los principios rectores de los derechos humanos. Si bien es cierto que buscaron fortalecer las finanzas públicas y aumentar la recaudación, lo hicieron a expensas de los derechos fundamentales de las personas más vulnerables, contribuyendo así a aumentar la desigualdad y la exclusión social en México. En consecuencia, es necesario que las políticas fiscales futuras se diseñen con un enfoque más centrado en los derechos humanos, garantizando que no solo sean económicamente eficientes, sino también socialmente justas y equitativas.

En este sentido, una política fiscal adecuada es esencial para asegurar la disponibilidad de recursos financieros que permitan la realización progresiva de los DESCAs. Esto implica no solo la recaudación justa de impuestos, sino también su asignación equitativa y eficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población y reducir las desigualdades económicas y sociales.

En los últimos tres sexenios, se enlista de manera resumida una breve síntesis de las crisis ocurridas a continuación:

El sexenio del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa estuvo marcado por la guerra contra el narcotráfico. Entre 2006 y 2012, el número de muertos, desaparecidos, desplazados y torturados que se asociaron con el combate militar al crimen organizado se contó por decenas de miles. Organizaciones de la sociedad civil y organismos especializados en la promoción y protección de los derechos

humanos, tanto nacionales como internacionales, señalaron sistemáticamente que esta política propiciaba violaciones a estos derechos.<sup>276</sup>

Al inicio de su mandato, México enfrentó los impactos de la crisis económica global de 2008, que afectó principalmente la industria manufacturera y las exportaciones; además, una de las crisis más significativas durante el gobierno de Calderón fue la intensificación de la lucha contra el narcotráfico, que condujo a una escalada de violencia en varias regiones del país. Esta estrategia militarizada resultó en un aumento de los niveles de violencia y de violaciones a los derechos humanos.

Durante el sexenio del ex presidente Peña Nieto, más de 50% de las desapariciones y asesinatos de elementos de las fuerzas armadas se concentraron en cuatro estados: Tamaulipas, Sinaloa, Michoacán y Guerrero. Y no está de más decir que muchos de estos homicidios y ejecuciones llevan impresas las huellas del narcotráfico y del crimen organizado.<sup>277</sup>

Durante el gobierno de Peña Nieto, la violencia relacionada con el crimen organizado continuó siendo un desafío importante. A pesar de algunos esfuerzos por cambiar la estrategia de seguridad, los índices de homicidios y desapariciones forzadas siguieron siendo altos en varias partes del país. Otra crisis significativa fue la creciente percepción de corrupción en el gobierno y la sociedad mexicana en general. Escándalos de corrupción de alto perfil, como la "Casa Blanca" y la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, generaron indignación y protestas en todo el país.

---

<sup>276</sup> Brofft Cervantes, Karla Tatiana. "Los Derechos Humanos en Tiempos de Crisis: La Relación entre México y la Unión Europea en el Sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)." Tesis para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Internacionales, México, D.F., julio de 2015.

<sup>277</sup> Serrano, Mónica. (2020). From the "Mexican moment" to the reality of political-criminal violence. *International Forum*, 60(2), 791-852. Epub August 14, 2020. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2739>

El gobierno federal mexicano del actual presidente, al momento de elaboración del presente trabajo de investigación, Andrés Manuel López Obrador ha realizado cambios relevantes a la política social del país a partir de un ideario que tiene como objetivo a la población vulnerable, lo que se sintetiza en su lema “Primero los pobres”. Este artículo analiza dicha política social, desentrañando sus pormenores tanto en el ámbito normativo como en el práctico, para concluir que vacíos, contradicciones e insuficiencias de la misma han incidido en el aumento de la pobreza en el país, razón por la cual su lema central aún no se concreta.<sup>278</sup>

La crisis más destacada durante el gobierno de López Obrador ha sido la pandemia de COVID-19, que impactó profundamente a México en términos de salud, economía y sociedad. El país enfrentó desafíos significativos en la gestión de la pandemia, incluida la falta de recursos médicos y la respuesta gubernamental. La pandemia también exacerbó los problemas económicos existentes en México, incluida la contracción económica, el aumento del desempleo y la pobreza. El gobierno implementó medidas para mitigar los impactos, pero la recuperación económica ha sido lenta y desigual.

En ninguna de estas crisis, ya sea la económica global durante el gobierno de Felipe Calderón, la crisis de seguridad y corrupción durante el mandato de Enrique Peña Nieto, o la pandemia de COVID-19 bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador, se implementó una política fiscal sólida y efectiva que respaldara adecuadamente la respuesta del gobierno. Esta falta de una política fiscal eficaz ha contribuido al fracaso en la gestión de estas crisis y ha exacerbado sus impactos negativos en la economía y la sociedad mexicana.

---

<sup>278</sup> Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. "Política social y pobreza en la 4T." *Revista Mexicana de Sociología* 85, no. spe (2023): 41-69. Publicado en línea el 24 de febrero de 2023. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.0.60448>

Durante la crisis económica global de 2008, México enfrentó dificultades en su sector manufacturero y en sus exportaciones, pero la respuesta del gobierno no incluyó medidas fiscales suficientemente contundentes para estimular la economía y proteger a los sectores más vulnerables.

En el caso de la crisis de seguridad y corrupción durante el gobierno de Peña Nieto, la falta de una política fiscal orientada a combatir la desigualdad, mejorar la infraestructura y fortalecer las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley contribuyó a perpetuar los problemas subyacentes que alimentaron la violencia y la corrupción en el país.

En cuanto a la pandemia de COVID-19, si bien el gobierno implementó algunas medidas fiscales para mitigar los impactos económicos de la crisis, como apoyos directos a la población vulnerable y programas de estímulo económico, estas acciones no fueron suficientes para abordar plenamente las necesidades urgentes de la población ni para impulsar una recuperación económica sólida y equitativa.

Finalmente, la falta de una política fiscal clara y coherente puede dar lugar a una distribución desigual de la riqueza y los recursos, perpetuando la exclusión y la discriminación de grupos vulnerables. Además, puede obstaculizar el acceso de las personas a servicios públicos esenciales y limitar su capacidad para disfrutar de una vida digna y plena. Desde la perspectiva de los principios rectores de los derechos humanos, como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la progresividad, la ausencia de una política fiscal adecuada representa una violación de los compromisos asumidos por los Estados para garantizar el disfrute igualitario de los derechos humanos para todos los individuos, sin discriminación alguna.

**Capítulo Cuarto**  
**Esquemas de reorientación de la política fiscal en tiempos de crisis**

## Capítulo Cuarto

### Esquemas de reorientación de la política fiscal en tiempos de crisis

#### 4.1 Visión comparada de los paradigmas de justiciabilidad de los DESCA

La crisis epidemiológica provocada por la pandemia de Covid-19 ha supuesto una perturbación sin precedentes. Las medidas de contención adoptadas por las autoridades implicaron el cierre temporal de muchas actividades productivas y el confinamiento general de la población. Estos acontecimientos motivaron la implementación de medidas extraordinarias de política fiscal, con el objetivo de reforzar el sistema sanitario, paliar los efectos adversos de la pandemia sobre la economía y apoyar la actividad económica en la posterior fase de recuperación. En sustento de lo anterior, según lo señala el “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020: “La política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto social y económico derivado de la pandemia del COVID-19 y, al mismo tiempo, proporcionar el impulso necesario para lograr una reactivación de la actividad económica que permita guiar a la región hacia un desarrollo sostenible e inclusivo en un mundo post COVID-19”.<sup>279</sup>

La crisis epidemiológica causada por el Covid-19 supuso un shock sin precedentes para la mayoría de los países en los primeros meses de 2020. A medida que la epidemia originada en China se iba extendiendo a otras economías, el sistema sanitario de muchos países se veía expuesto a elevados niveles de estrés. Las medidas de contención necesarias para ralentizar el ritmo de los contagios implicaron el cierre temporal de las actividades productivas consideradas no esenciales en la mayoría de los países, así como el confinamiento de amplios sectores de la población. El cierre de las actividades no esenciales tuvo un impacto económico negativo en diversos sectores, como el comercial, el hotelero y el inmobiliario, que vieron reducidos sus ingresos y su capacidad de operación. Sin

---

<sup>279</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “La política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto social y económico derivado de la pandemia del COVID-19.” Comunicado de prensa, 28 de julio de 2020. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-politica-fiscal-debe-jugar-un-papel-central-la-mitigacion-impacto-social-economico>.

embargo, esta medida fue necesaria para evitar una mayor propagación del virus y proteger la salud de la población. (Forbes México, 2020)<sup>280</sup>

Estos acontecimientos motivaron la adopción de medidas de política fiscal extraordinarias en la práctica totalidad de las economías avanzadas y en la mayoría de las emergentes, con el objetivo de reforzar el sistema sanitario y de paliar los efectos adversos de la pandemia sobre la economía. De este modo, con carácter general, se aprobaron partidas presupuestarias dirigidas a financiar el incremento del gasto sanitario. Los países han destinado recursos fiscales para fortalecer el sistema de salud, proteger los ingresos de los hogares y las empresas más afectados, y estimular la recuperación económica. Sin embargo, el espacio fiscal disponible ha condicionado la magnitud y el alcance de las medidas adoptadas, siendo más limitadas en las economías emergentes y en desarrollo que en las avanzadas. (CEPAL, 2020)<sup>281</sup> Al mismo tiempo, se implementaron medidas destinadas a apoyar la liquidez de las empresas y a sostener el tejido del sistema productivo. Para ello se utilizaron tanto instrumentos presupuestarios —cambios en la política impositiva y partidas de gasto en forma de subvenciones, pagos directos y cobertura de los costes fijos operativos de empresas y familias— como instrumentos sin un coste presupuestario directo («extrapresupuestarios»), a través de programas de avales públicos para líneas de liquidez bancaria, de créditos directos a empresas o incluso de recapitalizaciones de empresas en dificultades. Otras actuaciones estuvieron orientadas al sostenimiento de la renta de los hogares, operando, por ejemplo, mediante el refuerzo de programas de ayuda a familias de renta baja, la concesión de subsidios a los trabajadores autónomos afectados por la crisis o la introducción de moratorias en el pago de hipotecas, alquiler y suministros a familias vulnerables. Por otra parte, el refuerzo de los sistemas de

---

<sup>280</sup> Forbes México (2020). La recuperación del sector inmobiliario frente a la pandemia de Covid-19. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/la-recuperacion-del-sector-inmobiliario-frente-a-la-pandemia-de-covid-19/>

<sup>281</sup> CEPAL. “La política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto social y económico derivado de la pandemia del COVID-19, así como contribuir a impulsar la reactivación económica.” Comunicado de prensa, 28 de julio de 2020. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-politica-fiscal-debe-jugar-un-papel-central-la-mitigacion-impacto-social-economico>.

desempleo y de los mecanismos de reducción de la jornada laboral, la distribución de subsidios temporales y la extensión de los seguros sociales se utilizaron en muchos países para garantizar la protección del empleo.

Así mismo, citando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al inicio de la pandemia del COVID-19 en abril 2020, “Las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 exigen respuestas políticas urgentes para apoyar a hogares y empresas por igual, pero cómo se diseñe este apoyo será fundamental para garantizar que no resulte en distorsiones duraderas del mercado global. Los paquetes de apoyo que son limitados en el tiempo, específicos, basados en efectivo y consistentes con objetivos a largo plazo son la base para garantizar una recuperación sostenible.”, ilustrando el nivel de urgencia y llamada a la acción en el escenario de una previsible crisis mundial inevitable.<sup>282</sup>

Una vez superada la fase de contención de la pandemia, las autoridades están manteniendo un elevado activismo fiscal, orientado a apoyar la economía durante la fase de reactivación. Durante esta etapa, los apoyos públicos se están centrando en sostener la renta de hogares y de empresas mientras se estabiliza la economía y se consolida la recuperación, extendiéndose en muchos casos las medidas de carácter temporal previamente adoptadas (como los mecanismos de empleo temporal y parcial, las subvenciones directas a hogares y negocios o los programas de avales públicos), apoyando la solvencia de empresas de sectores estratégicos y fomentando la inversión, tanto pública como privada, con una orientación hacia la transición digital y ecológica de las economías.<sup>283</sup>

---

<sup>282</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2020. “Apoyo gubernamental y la pandemia de COVID-19.” Respuestas políticas a Coronavirus (COVID-19)

<sup>283</sup> Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías el área del euro, Estados Unidos y Reino Unido, Lucía Cuadro-Sáez, Fernando S. López-Vicente, Susana Párraga Rodríguez y Francesca Viani, Banco de España Documentos Ocasionales.



Entre los resultados de esta situación se encuentra la adopción de medidas de política fiscal extraordinarias por parte de las autoridades en la mayoría de las economías avanzadas y emergentes. Estas medidas tienen como objetivo tanto reforzar los sistemas sanitarios como paliar los efectos negativos de la pandemia en la economía. En términos generales, se han aprobado partidas presupuestarias destinadas a financiar el aumento del gasto sanitario. Además, se han implementado medidas para apoyar la liquidez de las empresas y sostener el tejido del sistema productivo. Para lograr esto, se han utilizado tanto instrumentos presupuestarios como extrapresupuestarios, como programas de avales públicos para líneas de liquidez bancaria, créditos directos a empresas e incluso recapitalizaciones de empresas en dificultades.<sup>284</sup>

En base a lo anterior, es necesario resaltar que, en épocas de pandemia, la política fiscal es clave para salvar vidas y proteger a las personas. Los gobiernos deben hacer todo lo que sea necesario. Pero deben asegurarse de guardar los recibos. Hasta ahora, los gobiernos han tomado medidas fiscales por un total aproximado de USD 8 billones, según el Monitor Fiscal del FMI que se publica hoy. Estas medidas han proporcionado fondos esenciales para el sector sanitario y han ayudado a las familias y las empresas a capear la tormenta. Las medidas fiscales discrecionales —como el aumento del gasto sanitario y las transferencias directas— representan alrededor de la mitad del total. El resto corresponde a medidas extrapresupuestarias, como préstamos y garantías públicas.<sup>285</sup>

También se han tomado medidas para sostener la renta de los hogares, como el refuerzo de programas de ayuda a familias de renta baja, la concesión de subsidios a trabajadores autónomos afectados por la crisis y la introducción de moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y suministros para hogares vulnerables.

---

<sup>284</sup> Banco de España. 2020. “Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las economías avanzadas y emergentes.” Documentos Ocasionales, núm. 2019

<sup>285</sup> Gaspar, Vitor y Paolo Mauro. “Políticas fiscales para contener el daño de la COVID-19”. Blog del FMI, 15 de abril de 2020. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2020/04/15/blog-fm-fiscal-policies-to-contain-the-damage-from-covid-19>

Además, se han reforzado los sistemas de desempleo y los mecanismos de reducción de la jornada laboral, la distribución de subsidios temporales y la extensión de los seguros sociales para garantizar la protección del empleo.

A medida que se ha avanzado en la fase de contención de la pandemia, las autoridades han mantenido un elevado activismo fiscal para apoyar la economía durante la fase de reactivación. Durante esta etapa, los apoyos públicos se están centrando en sostener la renta de hogares y empresas mientras se estabiliza la economía y se consolida la recuperación.<sup>286</sup>

En muchos casos, se han extendido las medidas temporales previamente adoptadas, como los mecanismos de empleo temporal y parcial, las subvenciones directas a hogares y negocios o los programas de avales públicos. También se ha apoyado la solvencia de empresas de sectores estratégicos y se ha fomentado la inversión, tanto pública como privada, con una orientación hacia la transición digital y ecológica de las economías. De esta manera, a diferencia de lo que sucedió en muchas crisis anteriores, en el inicio de la pandemia se puso en marcha una respuesta decidida y de gran magnitud a través de políticas económicas que, en términos generales, lograron mitigar los costos humanos más graves a corto plazo.<sup>287</sup>

#### **4.1.1 Argentina: los DESCAs en su esquema de justicia**

##### **i. Derechos laborales**

Desde la década de 1940, existe una larga tradición de justiciabilidad tanto de derechos individuales como de derechos colectivos, relacionados con el trabajo.

---

<sup>286</sup> “Así ayudan las grandes economías europeas a sus empresas y trabajadores durante la pandemia.” Cinco Días, 11 de agosto de 2020.

<sup>287</sup> Banco Mundial. “Capítulo 1. Los impactos económicos de la crisis de la COVID19.”, 2022.

Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>

Las bases de la versión argentina del Estado social datan de mediados de 1940. La estructura del Estado social argentino residía en gran medida en un proceso de negociación política y económica entre el Estado, los sindicatos y la patronal. También a mediados de los años 40 se estableció el fuero laboral, y el litigio judicial que lleva alrededor de ochenta años en este campo.

En relación con los derechos individuales del trabajo, algunas cuestiones han concentrado los debates jurisprudenciales. Los tribunales han dedicado algún esfuerzo a determinar el alcance del principio *pro operaris*. Respecto de los derechos colectivos del trabajo, los tribunales argentinos han decidido sobre el alcance de la prevalencia de convenios colectivos de trabajo que suponen una mejora con respecto a las cláusulas de la ley, la libertad de formar, afiliarse a sindicatos y negociar colectivamente, y el derecho de huelga.<sup>288</sup>

A partir del 2001, la composición de la Corte Suprema varió, y nuevas decisiones modificaron los precedentes anteriores, adoptándose una línea favorable a la defensa de los derechos del trabajador y recurriéndose más frecuentemente a instrumentos internacionales de derechos humanos en fallos relevantes. Asimismo, se precisa que la Corte Suprema no suele ser órgano de jurisdicción en los conflictos laborales. No obstante, puede oír de quejas, cuando se pone en entredicho la compatibilidad de una ley o un decreto con la Constitución Federal. Las normas de procedimiento varían en función de cada jurisdicción. Por ejemplo, el proceso ante la jurisdicción nacional, en la ciudad de Buenos Aires, se realiza principalmente por escrito, mientras que en algunas jurisdicciones provinciales es oral. En la ciudad de Buenos Aires es obligatoria una fase de conciliación, antes de que se pueda presentar una queja a un tribunal laboral.<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Schwartz, Carlos F. "Derecho de huelga y libertad sindical. Estándares internacionales: Su recepción en la Corte Suprema de Justicia de la Nación." AL DÍA | ARGENTINA, 4 abril 2018

<sup>289</sup> Meguira, Horacio. "Derechos del trabajo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina". Revista Latinoamericana de Derecho Social 28 (2018): 13-44.  
<https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2018.28.12369>

## ii. Derechos previsionales

El litigio judicial en materia de seguridad social se generalizó en el país en los años 60, con el crecimiento de reclamos relacionados con la movilidad y con la fijación del monto de las jubilaciones y pensiones. La mayoría de los reclamos se fundaban sobre bases legales —y, a la postre, en la interpretación del artículo 14 bis de la Constitución—, y gran parte de ellos se resolvieron en favor de los peticionantes. La Corte Suprema estableció como principios de interpretación constitucional en materia previsional: la consideración de los fines tuitivos de las normas previsionales, la movilidad, la proporcionalidad y el carácter sustitutivo de las prestaciones con respecto al salario, en razón de su carácter alimentario, el rechazo de interpretaciones restrictivas y, por lo contrario, la preeminencia de la interpretación amplia, a favor de aquellos a quienes las normas previsionales buscan proteger —denominado “principio de favorabilidad”—, y el principio *in dubio pro justitia* sociales.

Las demandas en materia de seguridad social se volvieron masivas en los años 80 y 90: una parte importante de los reclamos impugnaba la denegatoria del otorgamiento de jubilaciones y pensiones, o demandaba el reajuste de los montos de la jubilación o pensión de acuerdo a los criterios establecidos por la ley. También en este período, la gran mayoría de casos fueron favorables a los demandantes.

Desde 1987 funciona un fuero específico para tratar materias de seguridad social. En 1991<sup>290</sup> se creó el ANSeS —Administración Nacional de la Seguridad Social—, que vino a reemplazar a las cajas e institutos previamente existentes y en 1993, se introdujo un sistema previsional paralelo habilitando a los trabajadores a mantenerse en el sistema estatal de reparto, o pasarse a un sistema de capitalización individual, gestionado por empresas privadas ligadas principalmente

---

<sup>290</sup> A partir de esa reforma, el Estado modificó los requisitos y condiciones del sistema de reparto, con el propósito de incentivar el paso de los trabajadores al sistema privado de capitalización individual: entre ellos, la desconexión del monto de las jubilaciones y pensiones del nivel de remuneraciones previo.

al sector bancario y financiero. El Congreso sancionó leyes para diferir o impedir los juicios contra el Estado en la materia<sup>291</sup>.

Tanto las leyes que modificaron el criterio de determinación de los montos de las jubilaciones y pensiones, como los que establecieron obstáculos procedimentales para cobrarlas de acuerdo a lo fijado judicialmente fueron impugnadas constitucionalmente. En algunos de esos casos, tribunales de segunda instancia declararon la inconstitucionalidad de las leyes cuestionadas, aunque algunas de estas decisiones fueron, a su turno, revocadas por la Corte Suprema con una nueva composición, que abandonó así algunos de los principios de interpretación constitucional fijados anteriormente.

Como en el caso de los derechos laborales, la nueva composición de la Corte Suprema de 2003 revocó algunas de las sentencias dictadas por la Corte anterior sobre la base de fundamentos constitucionales, y amplió la interpretación de los derechos previsionales a partir de estándares internacionales de derechos humanos.

La Corte Suprema basa su decisión sobre principios constitucionales: el derecho a la movilidad de las jubilaciones y pensiones —interpretada en el sentido de establecer una proporción justa y razonable entre el haber de pasividad y la situación de los activos— y el mandato al Congreso de adoptar medidas de acción positiva para hacer efectivos los derechos de las personas de edad. También se basa en instrumentos internacionales de derechos humanos: cita la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La corte subraya la obligación de desarrollo progresivo de los derechos

---

<sup>291</sup> Por ejemplo, un recurso de apelación ordinaria ante la Corte Suprema contra decisiones de segunda instancia, que permitió al Estado llevar miles de casos previamente perdidos al conocimiento del máximo tribunal; otro ejemplo fue la sanción a la “excepción de falta de recursos” para bloquear el pago de los montos a los que fuera condenado, en contradicción con la reforma constitucional de 1994, que reforzó la raigambre constitucional de los derechos previsionales al otorgar jerarquía constitucional a instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos.

humanos, y afirma que la disponibilidad de recursos no puede ser empleada como argumento para negar o restringir derechos reconocidos.

En materia de pensiones no contributivas, la Corte Suprema acotó el margen de discrecionalidad del Estado para establecer criterios para su asignación<sup>292</sup>.

### iii. Derecho a la salud

El recurso a los tribunales para la protección del derecho a la salud se extendió en el país de manera consistente a partir de la década de 1990. La crisis social y económica de finales de los años 80 y 90 llevó a un mayor uso de los tribunales de justicia como medio de asegurar la inclusión o el mantenimiento de la cobertura de obras sociales y planes privados de salud, y el acceso a tratamiento y medicación. Las regulaciones legales han impuesto gradualmente una cobertura mínima a todos los componentes del sistema de salud.

Los tribunales han tenido la oportunidad de expedirse en casos en los que se reclamaban tanto obligaciones positivas —por ejemplo, el acceso a medicación y tratamiento— como negativas —por ejemplo, la prohibición de rescisión arbitraria de un contrato de medicina prepaga—. Los casos se dirigen tanto contra el Estado, como contra demandados privados tales como obras sociales, empresas de medicina prepaga, etc. Los instrumentos internacionales de derechos humanos han jugado un papel importante en la identificación de un derecho a la salud constitucionalmente protegido: sin embargo, la mayoría de las causas —con algunas excepciones importantes— han sido decididas sobre bases legales.

La Corte Suprema ha sostenido que el derecho a la salud impone obligaciones positivas —y no sólo obligaciones negativas— al Estado<sup>293</sup>. El tribunal

---

<sup>292</sup> Tema de crucial importancia, dado la dificultad de acceso de los sectores más carenciados de la población a los regímenes contributivos de seguridad social.

<sup>293</sup> La Corte ha dicho que el Estado federal es el garante último del sistema de salud, independientemente de la existencia de obligaciones en cabeza de otros sujetos, como las provincias o las obras sociales.

ha considerado que la legislación sancionada en la materia por el Congreso Federal constituye una de las medidas adoptadas por el Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales relativas al derecho a la salud. Por ende, el incumplimiento por parte de la Administración de obligaciones establecidas por la ley, en especial de aquellas que imponen el acceso a tratamiento o medicación, abren la posibilidad de reclamo individual y colectivo por parte de las víctimas, a efectos de exigir su cumplimiento.

Otra cuestión recurrente decidida por los tribunales consiste en el problema de la inclusión y exclusión de planes de salud, en especial por parte de sujetos privados —empresas de medicina prepaga y obras sociales—. Algunos de estos casos se refieren a cuestiones de discriminación; en otros casos, la cuestión discutida está relacionada con el efecto del desempleo; dado que la cobertura de las obras sociales está relacionada con la posición de trabajador formal, el desempleo rompe este vínculo legal y causa el cese de la cobertura médica por parte de la obra social.

Otros casos se refieren a la validez constitucional de regulaciones en materia de salud emanadas de las autoridades públicas. Los tribunales inferiores también han decidido casos interesantes en material de derecho a la salud. Algunos otros casos de la Corte Suprema, aunque no se refieren directamente al derecho a la salud, han tratado cuestiones directamente relacionadas con temas de salud.

#### iv. Derechos educativos

El derecho a la educación no estaba incluido explícitamente en la Constitución de 1853/1860. Las referencias a la educación se limitaban al mandato dirigido a las provincias de “asegurar la educación primaria” —art. 5—, y al reconocimiento de la libertad de “enseñar y aprender” —art. 14 —. La reforma constitucional de 1994 agregó aspectos sustantivos a la regulación constitucional de la educación.

- Primero, otorgó nuevos poderes al Congreso de la Nación en relación con la educación. El Congreso tiene ahora facultades para “sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” —art. 75 inc. 19 —, y para garantizar el respeto a la identidad y el “derecho a una educación bilingüe e intercultural” de los pueblos indígenas —art. 75 inc. 17—.
- En segundo término, la concesión de jerarquía constitucional a una serie de declaraciones y tratados internacionales supuso el reconocimiento expreso del derecho a la educación en los términos de los artículos 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 10 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el 5 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y XII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

La Corte Suprema ha decidido algunos casos en los que se discutían reclamos de padres en relación con el derecho a la educación. La Ley tiene el objetivo declarado de asegurar la calidad de la educación, y pretende, respetando el régimen federal, establecer reglas y estándares mínimos comunes en educación en todo el país. También algunos tribunales locales han decidido casos relacionados con el derecho a la educación de niños pertenecientes a minorías. Los tribunales también han condenado al Estado a pagar indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por alumnos en establecimientos escolares públicos.



v. Derecho a la alimentación

El reclamo judicial del derecho a la alimentación era inédito en la Argentina hasta la crisis económica del 2001. No existe mención del derecho a la alimentación en el texto constitucional: su base reside exclusivamente en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en los artículos 24.2 c) y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde el estallido de la crisis del 2001, y el brutal aumento de las tasas de pobreza, algunos casos relacionados con el derecho a la alimentación llegaron a los tribunales.

vi. Derechos ambientales y al agua

Los tribunales argentinos han tratado un creciente número de casos relacionados con el acceso y la salubridad del agua. Las estrategias legales empleadas han sido diversas: en algunos casos, la contaminación del agua ha sido presentada como una violación del derecho a la salud, de derechos ambientales, y aun de derechos patrimoniales. En otros casos, el objeto del litigio ha sido el de exigir la provisión de un mínimo obligatorio de agua potable, independientemente de la capacidad de pago del o de los peticionantes. En algunos casos, los tribunales se han referido al “derecho al agua”, mencionando la Observación General Núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

También han producido un apreciable número de sentencias sobre la materia los tribunales locales, entre los que se incluyen decisiones sobre conflictos relativos a las tierras históricas de comunidades, y sobre el reconocimiento de que las diferencias culturales y la existencia de conflictos sobre las tierras ancestrales son razones que justifican el rechazo de acciones penales en contra de miembros de pueblos indígenas.<sup>294</sup> Los DESCAs no se encuentran solamente consagrados en la

---

<sup>294</sup> Courtis, Christian y Tedeschi, Sebastián, Capítulo IX: La experiencia argentina en materia de protección judicial de los DESCAs, en Courtis, Christian (Coordinador), Manual sobre justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Tomo I, Suprema Corte de Justicia

Constitución Nacional, si no también, en diversas leyes nacionales, provinciales y municipales.

En primer lugar, es importante destacar que en Argentina existe una amplia red de organismos estatales encargados de la promoción y protección de los DESCAs. Entre ellos se encuentran la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, el Consejo Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, entre otros. Estos organismos tienen como función principal velar por el respeto de los derechos de las personas, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad.

En segundo lugar, en el ámbito de la justicia, se han implementado diversas medidas destinadas a garantizar el acceso a la justicia en materia de DESCAs. Entre ellas se encuentran la gratuidad de los procesos judiciales y la posibilidad de recurrir a la justicia sin la necesidad de contar con recursos económicos. Asimismo, se han establecido juzgados especializados en cuestiones de género, infancia, discapacidad y otros temas relacionados con los mismos.

Se han dictado numerosas leyes y políticas públicas destinadas a garantizar estos derechos. Entre ellas se encuentran la Ley de Salud Mental, la Ley de Educación Nacional, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de Protección Integral para Personas con Discapacidad, entre otras. Estas leyes y políticas públicas tienen como objetivo garantizar el acceso a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y otros derechos fundamentales.

Por último, es importante mencionar que en Argentina existen diversas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los DESCAs. Estas

---

de la Nación, México, 2021, págs. 405, y ss. Se sintetiza este texto artículo original, que narra y cita casos paradigmáticos de la justicia constitucional argentina en la materia.

organizaciones realizan un trabajo fundamental en la promoción y protección de los derechos de las personas, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad. Entre ellas se encuentran organizaciones de mujeres, de personas con discapacidad, de pueblos originarios, entre otras.

La existencia de organismos estatales encargados de la promoción y protección de los derechos, la gratuidad de los procesos judiciales, la creación de juzgados especializados, la dictación de leyes y políticas públicas y la existencia de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos son algunas de las medidas implementadas. Sin embargo, aún existen desafíos por superar en la materia, especialmente en lo que respecta a la implementación efectiva de los derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes.

#### **4.1.2 Colombia: Justicia constitucional de los DESC**

El 4 de julio de 2021, Colombia celebró los 30 años de la Constitución de 1991. Se trata de un texto ambicioso que trajo varios cambios frente a la anterior constitución. Uno de ellos fue [...] la adopción de una amplia carta de derechos, dentro de la que se incluyen derechos económicos, sociales y culturales —en adelante DESC<sup>295</sup>—.

El constituyente en 1991, sin embargo, no contempló la posibilidad de que los DESC fueran justiciables, ni tampoco anticipó que los jueces constitucionales en Colombia se convertirían en la principal institución de defensa activa de estos derechos. De hecho, una de las más importantes innovaciones de la Constitución de 1991, la acción de tutela<sup>296</sup>, parecía haber sido reservada para la garantía de los

---

<sup>295</sup> Si bien el texto original se refiere a “DESC”, se aclara al lector que esta expresión deberá entenderse también por “DESCA”, por tratarse esencialmente del mismo catálogo de derechos.

<sup>296</sup> En Colombia hay dos tipos principales de acciones constitucionales: la acción pública de inconstitucionalidad y la acción de tutela. La primera habilita a cualquier ciudadano a demandar una norma con fuerza de ley por estar en contra de la Constitución. Por su parte, la tutela, similar al amparo de otras jurisdicciones, es un mecanismo de protección de derechos fundamentales que puede interponer un ciudadano cuando estima que sus derechos fundamentales son violados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública, o de un particular que cumpla

tradicionales derechos civiles y políticos, lejos de ser concebida como una acción a través de la cual los ciudadanos podrían reclamar derechos como la salud, la educación, la vivienda, el agua potable o la alimentación.

En buena parte por la falta de compromiso del legislativo y del ejecutivo para actuar decididamente en la realización de los DESC, desde el momento de su creación, la Corte Constitucional abrió la puerta a la adjudicación de este tipo de derechos a través de la acción de tutela. De hecho, al día de hoy, después del derecho de petición, el mayor número de decisiones en materia de tutela corresponde a casos en los que están en juego los DESC.

No debe sorprender que en un país con enormes carencias y desigualdades como lo es Colombia, las personas hayan visto en la acción de tutela una vía ágil para intentar solucionar sus problemas más sentidos, entre otros, el acceso a servicios de salud, a la educación, a la vivienda y a la seguridad social. Por ende, desde las primeras tutelas que llegaron a la Corte en el año de 1992, el alto tribunal se vio enfrentado a discutir si dicha acción procedía o no para adjudicar DESC.

Para los magistrados de entonces la Constitución no había definido de manera explícita y taxativa una lista de derechos susceptibles de ser amparados mediante la acción de tutela, sino que había establecido un catálogo abierto de derechos. El carácter fundamental de los derechos estaría mediado más por su contenido material y su relación con los principios y valores constitucionales, que por su posición en un determinado capítulo del texto constitucional. Esto, a juicio de la Corte, debería ser observado en cada caso, atendiendo a una interpretación sistemática y axiológica de la Constitución. A partir de estas premisas, la Corte Constitucional fue abriendo la compuerta para la adjudicación de DESC a través de la acción de tutela. Y lo hizo por diferentes vías:

---

funciones públicas o frente al cual la persona está en una situación de subordinación o indefensión. Es una acción informal que debe ser decidida por un juez en el término de 10 días.

- i. dando un alcance expansivo a la cláusula del Estado Social de Derecho y posicionando al juez como su principal garante

Para el alto tribunal, el que se reconozca a Colombia como un Estado Social de Derecho, va de la mano con un cambio en la interpretación del derecho en la que el juez juega un rol protagónico: si el valor que subyace al Estado Social de Derecho es la justicia material, esta solo podrá avanzarse a través de considerar casos concretos, y es el juez, y no el legislador, el que tiene acceso privilegiado a ellos.

- ii. reconociendo el derecho al mínimo vital como un derecho fundamental innominado

El mínimo vital<sup>297</sup> comprende: los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuarios, sino en lo referente a la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponde a las necesidades más elementales del ser humano.

Así, y a pesar de que el derecho al mínimo vital no está textualmente contemplado en la Constitución, la Corte consideró que era posible reconocerlo como derecho fundamental en virtud del artículo 94 de la Constitución, que incorpora en el ordenamiento constitucional la cláusula de derechos innominados y de otros derechos tales como el derecho a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social.

- iii. Desarrollando y aplicando la doctrina de la conexidad

---

<sup>297</sup> En términos de la sentencia T-011/98, de la Corte Constitucional de Colombia.

Inicialmente fue un criterio usado en pocos casos, pero [...] con la expansión de la tutela terminó siendo ampliamente utilizado y, con el tiempo, también, objeto de no pocas controversias hasta su abandono varios años después de formulada.

La doctrina de la conexidad se apoya en la idea de que derechos que la Constitución no denomina textualmente como fundamentales, pueden ser protegidos vía tutela si se demuestra que su protección inmediata es necesaria para salvaguardar un derecho que indiscutiblemente tiene el carácter de fundamental. Esta doctrina fue pensada como una vía a través de la cual el juez podría, excepcionalmente, adjudicar DESC en su faceta prestacional.<sup>298</sup>

La justicia constitucional se refiere a la función judicial encargada de interpretar y aplicar la Constitución en aquellos casos en los que se presentan dudas o controversias sobre su alcance y contenido. En Colombia, la Corte Constitucional es el máximo tribunal encargado de la justicia constitucional y, por tanto, de proteger los derechos fundamentales, incluyendo los DESC.

La Corte Constitucional ha sido fundamental en la protección de los DESC en Colombia, ya que ha emitido sentencias que han reconocido su carácter fundamental y han establecido obligaciones claras para su protección y realización efectiva. Además, ha sido un espacio de diálogo y participación para la sociedad civil y las comunidades que buscan la protección de sus derechos.

A pesar de los avances logrados en la protección de los DESC en Colombia, aún persisten desafíos importantes en su cumplimiento efectivo. La pobreza, la desigualdad y la exclusión social son realidades que afectan a gran parte de la

---

<sup>298</sup> Ángel Cabo, Natalia, *Capítulo VIII: Treinta años de adjudicación de derechos sociales, económicos y culturales en Colombia*, en Courtis, Christian (Coordinador), *Manual sobre justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2021, págs. 329-330, 339-344. El texto referido es la base de este apartado. Si es prioritario para el lector abundar en el tema, el capítulo que se cita es un estudio histórico de las determinaciones jurisdiccionales relativas a los DESC en Colombia, sin entrar en el análisis o discusión de la jurisprudencia.

población y que hacen necesario un esfuerzo conjunto por parte del Estado y de la sociedad para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

En este sentido, la justicia constitucional es un instrumento clave para garantizar la protección de los DESCAs en Colombia y para avanzar en su cumplimiento efectivo. Es necesario fortalecer el papel de la Corte Constitucional como garante de los derechos fundamentales y promover su independencia y autonomía para garantizar una justicia constitucional eficaz y comprometida con la protección de los derechos humanos.

## **4.2 Esquemas de política fiscal**

### **4.2.1 Núcleo mínimo vital de los derechos sociales**

Una de las elaboraciones conceptuales de mayor relevancia teórica y práctica para dar cuenta de esas dificultades, es la noción del “núcleo mínimo vital” de los derechos sociales o también denominado “contenido mínimo esencial”.

El establecimiento de los derechos sociales en los ordenamientos jurídicos domésticos, y el creciente peso del derecho internacional de los derechos humanos, presentan un desafío más allá de lo puramente teórico. Estamos también frente a una cuestión práctica que consiste en determinar a qué tienen derecho las personas, cuando su sistema jurídico establece una serie de previsiones en su favor; así como, para evaluar las decisiones legislativas y las decisiones jurisdiccionales que dictan los tribunales de justicia de acuerdo con ellas o no, de manera de que los gobiernos puedan mostrar la efectiva realización de estos derechos.

Los fundamentos que se esgrimen para justificar la adopción de un núcleo mínimo esencial de los derechos sociales suelen remitir a valores morales como la dignidad, el bienestar, la autonomía, o la exigencia de satisfacción de las

necesidades básicas, entre otros, sustentados en alguna teoría de la justicia social; y también se señala su importancia para la realización de valores democráticos.

La noción del núcleo mínimo vital tiene la finalidad de precisar un contenido jurídico mínimo para las pretensiones indeterminadas de los derechos sociales. La determinación del núcleo esencial de cada derecho permite fijar el contenido mínimo a partir del cual es posible diseñar indicadores para monitorear el desarrollo progresivo de las políticas públicas sobre derechos sociales.

La noción de un núcleo mínimo de los derechos sociales sirve además para dar respuesta a las críticas contra la exigibilidad o justiciabilidad de estos derechos por su inherente indeterminación. Esta segunda arista de la crítica apunta a la imposibilidad propia de los derechos sociales para protegerlos en sede judicial por la falta de precisión de aquello a lo que se tiene derecho.

La noción de un núcleo mínimo esencial está vinculada con su utilidad para responder a importantes preguntas sobre la justiciabilidad de los derechos sociales. En esto radica su valor: en guiar la acción de los Estados respecto del cumplimiento de sus obligaciones mediante pautas interpretativas que establecen prioridades en la asignación de recursos.<sup>299</sup>

#### **4.2.2 Renta básica universal**

La Renta Básica Universal (RBU) es un ingreso monetario regular que se proporciona a todos los ciudadanos de un país, independientemente de su situación financiera o laboral. Esta propuesta se ha debatido ampliamente en la última década, ya que se considera una herramienta para abordar la desigualdad y mejorar la calidad de vida de las personas.

---

<sup>299</sup> El texto completo se encuentra en: Morales, Leticia, Capítulo X: *El núcleo mínimo vital de los derechos sociales*, en Courtis, Christian (Coordinador), *Manual sobre justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2021, págs. 455-459, 464.



En términos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), la RBU puede ser una medida significativa para garantizar la protección social y la igualdad de oportunidades para todos los individuos, independientemente de su situación económica. Además, la RBU puede ayudar a reducir la pobreza, la exclusión social y la discriminación, y puede mejorar la calidad de vida de las personas que dependen de ingresos bajos y precarios.

Las virtudes de esta propuesta son dos:

- Evitar que cualquier ciudadano caiga en situaciones de pobreza (de ahí su naturaleza de renta básica, concebida como la mínima necesaria para impedir la exclusión social), y
- Simplificar y agilizar los mecanismos y costes de concesión haciéndola, precisamente, universal e independiente de cualquier otra condición.<sup>300</sup>

En tiempos de crisis, como la actual pandemia COVID-19, la RBU se ha vuelto aún más relevante. La pandemia ha puesto en evidencia la precariedad laboral y la falta de protección social para muchas personas en todo el mundo. La RBU puede ayudar a aliviar la presión financiera sobre las personas y las familias que han perdido sus trabajos o han visto reducidos sus ingresos durante la pandemia. Además, puede ser una medida efectiva para estimular la economía, ya que la gente tendría más dinero disponible para gastar.

En cuanto a la reorientación de la política fiscal, la RBU podría ser financiada a través de un cambio en la política fiscal, aumentando los impuestos a los ingresos más altos o reduciendo los subsidios a las grandes empresas y corporaciones. De esta manera, la RBU podría ser vista como una medida redistributiva que aborda la desigualdad de ingresos y la concentración de riqueza.

---

<sup>300</sup> Xavier Ferrás, “Renta Básica Universal: Preguntas y Respuestas,” Renta básica universal (RBU): preguntas y respuestas (Esade Do Better., 9 de Abril, 2020), <https://dobetter.esade.edu/es/renta-basica-universal>.

Además de su relevancia en tiempos de crisis, la RBU ha sido objeto de debate en los últimos años como una posible solución a los desafíos sociales y económicos de nuestra era. Entre los defensores de la RBU se encuentran economistas, filósofos, políticos y activistas sociales que argumentan que la RBU puede proporcionar una base financiera estable para las personas, al tiempo que fomenta la igualdad y la justicia social.

Uno de los principales argumentos a favor de la RBU es que puede garantizar una renta mínima para todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral o personal. Esto significa que incluso aquellos que no pueden trabajar debido a una discapacidad o responsabilidades de cuidado pueden recibir una renta básica para satisfacer sus necesidades básicas y vivir con dignidad. La RBU también puede fomentar la creatividad y la innovación al brindar a las personas el tiempo y los recursos necesarios para dedicarse a proyectos y pasatiempos que no son rentables económicamente pero que pueden ser valiosos para la sociedad.

Otro argumento a favor de la RBU es que puede reducir la pobreza y la exclusión social. En muchos países, el sistema de bienestar social actual está diseñado para ayudar solo a aquellos que se encuentran en una situación de necesidad extrema, lo que deja a muchas personas atrapadas en la pobreza y la dependencia. Con la RBU, todos los ciudadanos recibirían una renta básica independientemente de su situación, lo que podría reducir la estigmatización asociada con la dependencia del bienestar social y mejorar la inclusión social.

Sin embargo, la implementación de la RBU también ha sido objeto de críticas y desafíos. Uno de los mayores desafíos es cómo financiar la RBU sin aumentar significativamente la carga fiscal sobre la clase media y los trabajadores. Aunque los defensores de la RBU argumentan que la financiación puede provenir de una combinación de impuestos progresivos, reducción de subsidios y ahorros de programas existentes de bienestar social, muchos críticos argumentan que estos

métodos no serían suficientes para financiar la RBU sin un aumento significativo en los impuestos.

Además, algunos críticos argumentan que la RBU puede desincentivar el trabajo y reducir la productividad al proporcionar una renta básica sin condiciones. Sin embargo, los defensores de la RBU argumentan que la RBU puede fomentar el espíritu empresarial, la creatividad y la innovación al proporcionar a las personas la libertad financiera para perseguir proyectos que no son rentables económicamente, pero que pueden tener un valor social y cultural significativo.

#### **4.2.3 Gobernanza para el desarrollo y la política social**

El tema central de esta gobernanza para crear valor, es decir, resultados socialmente aceptables, es la capacidad de los gestores de conectar sus proyectos con las actividades e intereses de otros actores a diferentes niveles (gobernanza multinivel y multiactor). La construcción de un sistema de gobernanza efectiva no consiste simplemente en añadir nuevos mecanismos organizativos a los ya existentes. Sino de la capacidad del Estado, el gobierno y la administración de generar valor público, a partir de una agenda estratégica para la competitividad y el bienestar, y en la cual se puedan consensuar algunas prioridades de los actores, según la agenda pública y gubernamental. Uno de los retos de la gobernanza es generar incentivos para que los diversos actores se asocien con intereses generales y públicos en lugar de intereses particulares. Por tanto, la reforma de las capacidades institucionales, de los distintos actores públicos, debe abordarse según la capacidad y efectividad de gobernanza institucional para generar resultados y su capacidad de promover consensos mínimos según agendas, en función de la cooperación y colaboración entre las redes.<sup>301</sup>

---

<sup>301</sup> Ramos García, José María, Gobernanza, seguridad y COVID-19, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2022; pp.. 36-37.

La crisis, el colapso económico y político de los *Estados sociales*, en las décadas de 1980 y 1990, ocasionaron daños y costos sociales, por tanto, el problema no es el gobierno –en el sentido de gobernante–, sino en el sentido de la acción de gobernar, hecho que incluye relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos).<sup>302</sup>

Para el Estado mexicano no ha sido prioritario promover las agendas de desarrollo, desde la Agenda 21 (en 1992) y en el 2000 los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) bajo un modelo intergubernamental, a causa de priorizar los procesos de integración comercial a través del TLCAN en la década de 1990, marginando una política integral de desarrollo, mediante la competitividad, bienestar y seguridad. Dicha política hubiera disminuido los problemas de desigualdad social que se han agudizado en un contexto de apertura comercial. Por eso, la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se considera como un desafío complejo para el año 2030, dado los escasos avances en agendas para el desarrollo y los efectos sociales de la pandemia en 2020 y 2021.<sup>303</sup>

La gobernanza efectiva implica una acción coordinada y colaborativa entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, a nivel local, regional, nacional e internacional. La complejidad de esta tarea radica en la diversidad de intereses, agendas y recursos que poseen estos actores, así como en las dinámicas de poder que se establecen entre ellos. Por lo tanto, la construcción de una gobernanza efectiva requiere de un enfoque de gobernanza multinivel y multiactor que permita la coordinación de los diferentes actores y niveles de gobierno.

La gobernanza multinivel implica la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, desde el nivel local hasta el internacional, para abordar problemas que trascienden las fronteras territoriales. Por ejemplo, la lucha contra el cambio

---

<sup>302</sup> Ramos García, José María, *Gobernanza, seguridad y COVID-19*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2022; p. 37.

<sup>303</sup> Ramos García, José María, *Gobernanza, seguridad y COVID-19*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2022; p. 39.

climático requiere de la colaboración de gobiernos locales, regionales y nacionales, así como de la participación de actores de la sociedad civil y del sector privado. La gobernanza multinivel también implica la descentralización de la toma de decisiones y la transferencia de recursos a niveles inferiores de gobierno, para garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Por su parte, la gobernanza multiactor implica la participación activa de actores de la sociedad civil y del sector privado en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas. La participación de estos actores en la gobernanza permite una mayor transparencia, rendición de cuentas y legitimidad de las decisiones y acciones gubernamentales. Además, la gobernanza multiactor permite una mayor innovación y creatividad en la búsqueda de soluciones a problemas complejos.

Para lograr una gobernanza efectiva, es necesario que los diferentes actores compartan una visión común y consensuada sobre los objetivos y prioridades de la acción gubernamental. Esta visión debe ser construida a través de procesos de diálogo y participación ciudadana, en los que se escuchen y atiendan las demandas y necesidades de los diferentes actores. Es importante que estos procesos sean inclusivos y representativos, para garantizar que todas las voces sean escuchadas y que se tomen en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables y excluidos.

Además, es necesario que se establezcan incentivos para que los diferentes actores colaboren y trabajen juntos en la consecución de objetivos comunes. Estos incentivos pueden incluir la asignación de recursos, la participación en la toma de decisiones y la cooperación en la implementación de políticas públicas. Es importante que estos incentivos sean equitativos y justos, para evitar que los actores con mayor poder y recursos se apropien de los beneficios de la gobernanza.

En conclusión, la gobernanza efectiva requiere de la construcción de procesos de diálogo y participación ciudadana, de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores, y de la creación de incentivos para la colaboración y la cooperación. Estos elementos son esenciales para garantizar una gestión pública eficiente y eficaz, que genere valor público y promueva el bienestar y la competitividad en la sociedad.

#### **4.2.4 La progresividad como eje de la solidaridad**

El concepto de progresividad se define como un elemento fundamental en la construcción de una sociedad más solidaria. Al hablar de esta, se hace referencia a la ampliación de los derechos humanos, que ha sido un proceso continuo y que, una vez alcanzado, no puede ser retrocedido. En otras palabras, la progresividad se refiere a la idea de que los derechos humanos son acumulativos y que cada generación debe esforzarse por ampliar el ámbito de los mismos. La progresividad, como aquí la entendemos, lo que denota es que la “aparición”, es decir, el reconocimiento de los derechos humanos se ha ampliado progresivamente y que esa ampliación es irreversible.<sup>304</sup>

Se aduce entonces, que forma parte de un eje central de la solidaridad. La solidaridad implica que todas las personas deben tener acceso a los mismos derechos y oportunidades, independientemente de su origen, género, raza, orientación sexual, religión u otra condición. Traduciéndose en que cada vez más personas pueden acceder a derechos antes negados, como el derecho al voto, a la educación, a la igualdad de oportunidades, a la no discriminación, entre otros.

La progresividad también implica que la sociedad se mueve hacia una mayor igualdad, lo que a su vez fortalece la solidaridad. Una sociedad más igualitaria

---

<sup>304</sup> Nikken, Pedro. "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales ". Revista IIDH, 2010, 55-140.  
<http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>

permite que todas las personas tengan las mismas oportunidades y acceso a los mismos derechos, lo que a su vez promueve el desarrollo humano y la cohesión social.

Es importante destacar que la progresividad no es un proceso lineal ni homogéneo. Los avances en los derechos humanos pueden ser lentos y enfrentar resistencias, pero es fundamental perseverar en este camino. La progresividad debe ser vista como un proceso dinámico, en el que cada generación tiene la responsabilidad de ampliar los derechos humanos y de no permitir retrocesos en los logros alcanzados.

La falta de progresividad en una sociedad puede tener graves consecuencias. Por ejemplo, la exclusión de ciertos grupos sociales de derechos fundamentales puede llevar a una marginalización social y económica, lo que puede llevar a la violencia y al conflicto. Además, la falta de progresividad puede ser vista como una falta de compromiso con la justicia social y la equidad, lo que puede socavar la confianza en las instituciones democráticas y debilitar la cohesión social.

Por otro lado, la progresividad puede ser vista como una herramienta para fomentar la innovación y el desarrollo. La ampliación de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades pueden llevar a un aumento de la diversidad y la creatividad, lo que a su vez puede fomentar la innovación y el progreso. Además, una sociedad más igualitaria puede fomentar la educación y la formación, lo que a su vez puede llevar a un mayor desarrollo económico y social.

#### **4.2.5 Robin tax en Inglaterra**

La crisis financiera global que comenzó en 2008 provocó una disminución en la recaudación de impuestos y un aumento en los gastos gubernamentales, lo que ha llevado a muchos gobiernos a buscar nuevas formas de recaudar ingresos. Una de las propuestas que ha surgido en este contexto es la llamada "Robin Hood Tax", un

impuesto sobre las transacciones financieras que se ha presentado como una forma de redistribuir la riqueza de los más ricos hacia los más pobres.

La última crisis financiera fue causada por la industria bancaria, no por la gente común, pero los costos recayeron sobre nosotros. Las personas perdieron sus trabajos, negocios y ahorros. Los ingresos se congelaron mientras la economía se detenía, y aún no se han recuperado. El gobierno recortó £50 mil millones al año de los servicios públicos y otros £30 mil millones al año de la ayuda social, llevando a nuestro sistema de salud, escuelas y consejos locales al borde del colapso y afectando más duramente a los más vulnerables.

En contraste, en respuesta a la crisis, el gobierno encontró grandes sumas de dinero para rescatar a grandes empresas financieras de los resultados de su propia avaricia. Los bancos del Reino Unido recibieron más de £130 mil millones de los contribuyentes en rescates. Desde entonces, los bancos han seguido obteniendo enormes ganancias. En la última década, los cuatro bancos más grandes del Reino Unido han obtenido más de £160 mil millones en ganancias y han pagado más de £50 mil millones en bonificaciones.<sup>305</sup>

El Robin Hood Tax, también conocido como Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), es un impuesto que se aplicaría a todas las transacciones financieras realizadas por bancos, fondos de inversión y otras instituciones financieras. La idea es que una pequeña tasa se aplique a cada transacción, lo que generaría ingresos significativos para los gobiernos y ayudaría a reducir la especulación financiera. Se espera que el impuesto genere ingresos significativos, estimados en miles de millones de dólares, y que se utilicen para financiar programas de ayuda social y otros gastos gubernamentales.

Los defensores del Robin Hood Tax argumentan que es una forma justa y efectiva de generar ingresos y reducir la especulación financiera. También argumentan que el impuesto es necesario para corregir la desigualdad económica

---

<sup>305</sup> Stamp Out Poverty, "Robin Hood Tax FAQs « Stamp Out Poverty".



y que los más ricos deben contribuir más para ayudar a la sociedad. Además, argumentan que el Robin Hood Tax puede reducir la volatilidad del mercado financiero y proteger a los consumidores de los abusos financieros.

Por otro lado, los críticos del Robin Hood Tax argumentan que es un impuesto regresivo que afecta principalmente a los pequeños inversores y a los ahorradores. También argumentan que el impuesto aumentará los costos de las transacciones financieras y disuadirá a los inversores de invertir en los mercados financieros, lo que podría llevar a una disminución en la liquidez y la eficiencia del mercado.

En tiempos de crisis, el Robin Hood Tax puede ser una forma efectiva de recaudar ingresos y reducir la especulación financiera. Durante una crisis, los gobiernos suelen enfrentar una disminución en la recaudación de impuestos y un aumento en los gastos gubernamentales, lo que puede llevar a un aumento en la deuda pública. El Robin Hood Tax puede ayudar a los gobiernos a recaudar ingresos adicionales para financiar programas de ayuda social y otros gastos gubernamentales sin aumentar la deuda pública.

Según la página del Gobierno del Reino Unido, El Gobierno es consciente de la fuerte presión para la creación de un impuesto a las transacciones financieras (FTT) que impondría una pequeña tarifa sobre las operaciones en varias clases de activos financieros para recaudar dinero para la asistencia al desarrollo en el extranjero, el cambio climático o para ayudar a abordar el déficit presupuestario actual. La principal defensora de esta propuesta ha sido la campaña de The Robin Hood Tax.

También este considera que es justo que los bancos contribuyan al erario público. El Fondo Monetario Internacional (FMI) recientemente publicó su informe, Una Contribución Justa y Sustancial del Sector Financiero, que fue encargado por el G20. Se sigue comprometido plenamente con la agenda de desarrollo internacional. El Reino Unido sigue en camino de cumplir con su compromiso

internacional de Asistencia Oficial para el Desarrollo del 0,7% del Ingreso Nacional Bruto, un compromiso importante para el Gobierno de Coalición.

#### **4.2.6 Covid-tax: una propuesta para salir de la crisis**

Los Estados Unidos, como uno de los países más afectados por la multicitada crisis sanitaria, ha tomado medidas para ayudar a sus ciudadanos y empresas a sobrellevar la situación económica. Una de estas medidas es el COVID-19 Tax Relief Legislation. El COVID-19 Tax Relief Legislation es un paquete de medidas fiscales adoptadas por el gobierno de Estados Unidos para proporcionar ayuda financiera a los ciudadanos y empresas afectados por la pandemia del COVID-19. El paquete se compone de varios proyectos de ley y medidas fiscales que buscan mitigar los efectos económicos negativos de la pandemia.

Una de las medidas más importantes es el Plan de Rescate Estadounidense de 2021. Este plan, que fue firmado por el presidente Biden en marzo de 2021, incluye varios programas fiscales diseñados para apoyar a las personas, las empresas y las comunidades afectadas por la pandemia. Algunas de las medidas más destacadas incluyen:

**Pagos directos a individuos:** El Plan de Rescate Estadounidense proporcionó un pago directo de \$1,400 dólares a la mayoría de los ciudadanos estadounidenses, así como a los residentes permanentes elegibles y a los dependientes. **Ampliación del crédito tributario por hijos:** El plan aumentó el crédito tributario por hijos a \$3,000 dólares por niño de 6 a 17 años, y a \$3,600 dólares por niño menor de 6 años. Además, el crédito es completamente reembolsable, lo que significa que las familias con ingresos bajos o nulos también podrán recibirlo. **Ayuda para pequeñas empresas:** El Plan de Rescate Estadounidense proporcionó ayuda financiera a las pequeñas empresas afectadas por la pandemia a través del Programa de Protección de Cheques de Pago (PPP). El PPP es un programa de préstamos

perdonables diseñado para ayudar a las pequeñas empresas a mantener sus empleos y cubrir sus gastos de nómina.

Ampliación del crédito tributario por enfermedad y cuidado de familiares: El plan amplió el crédito tributario por enfermedad y cuidado de familiares para cubrir el 100% de los costos elegibles de los trabajadores enfermos y cuidadores durante el año fiscal 2021. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

“En la mayoría de los países se aplica un impuesto de retención sobre los pagos de dividendos e intereses. Con respecto a estos pagos a inversores residentes en países con tratados, los derechos tributarios son compartidos entre el país de origen y el de residencia, por lo que los inversores pueden tener derecho a una tasa de retención fiscal más baja o a una exención en el país de origen bajo un tratado de doble imposición. Los procedimientos de alivio aplicables varían según las jurisdicciones, pero la mayoría caen en una de dos categorías (muchas jurisdicciones aplican ambas simultáneamente):

- Procedimientos de rescate de raíz: Se aplican los derechos o exenciones del tratado cuando se realiza el pago de dividendos / intereses subyacente, siempre que toda la información necesaria esté disponible para el agente de retención (a menudo el emisor o el subcustodio en el país de origen).
- Procedimientos de reembolso: la recuperación de impuestos retenidos en exceso de las autoridades fiscales en el país de origen.<sup>306</sup>

Estas medidas fiscales han sido fundamentales para ayudar a los ciudadanos y empresas estadounidenses a enfrentar los desafíos económicos causados por la pandemia del COVID-19. Además, el gobierno de Estados Unidos también ha tomado medidas adicionales para ayudar a las personas a sobrellevar la crisis,

---

<sup>306</sup> OECD, "Tax administration responses to COVID-19: Administrative measures to facilitate withholding tax relief claims".

como la extensión de los plazos fiscales, la suspensión de los pagos de préstamos estudiantiles y la suspensión temporal de los desalojos.

#### **4.2.7 Ingreso mínimo vital en España**

El Ingreso Mínimo Vital es una” prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas.” Se configura como “derecho subjetivo a una prestación económica”, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, y garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. Persigue “garantizar una mejora real de oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”.<sup>307</sup>

Esta medida ha cobrado una gran importancia en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, ya que ha ayudado a paliar los efectos económicos negativos que ha sufrido gran parte de la población. Adicionalmente, esta acción ha permitido reducir la brecha de desigualdad en España. Antes de su implementación, el país tenía una tasa de pobreza del 21,5%, una de las más altas de la Unión Europea. El IMV ha ayudado a reducir esta tasa y ha mejorado la situación económica de muchas familias en situación de vulnerabilidad. Según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en marzo de 2022 se habían concedido más de un millón de prestaciones del IMV, lo que ha permitido a muchas personas acceder a un ingreso mínimo que les ha permitido salir de situaciones de extrema pobreza.

---

<sup>307</sup> "Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores", Seguridad Social: Internet, consultado el 24 de abril de 2023, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7#:~:text=En%202023%20son%20565,37,m%C3%A1ximo%20del%202020%20por%20100.>

Asimismo, la reducción de la exclusión social. Esta medida ha beneficiado a hogares que se encontraban en una situación de vulnerabilidad y que, en muchos casos, no disponían de ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas. Gracias al IMV, estas personas han podido acceder a una ayuda económica que les ha permitido cubrir sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida.

Se ha tenido un impacto positivo en la economía española. La pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto devastador en la economía del país, con una caída del PIB del 10,8% en 2020. El IMV ha ayudado a paliar los efectos económicos negativos de la crisis, ya que ha permitido mantener un nivel mínimo de ingresos para las personas más vulnerables. Esto ha contribuido a reducir el impacto de la crisis en la demanda interna y a mantener cierto nivel de consumo, lo que ha sido beneficioso para la economía en su conjunto.

Por último, ha permitido reducir la desigualdad de género. En España, las mujeres tienen mayores tasas de pobreza y de exclusión social que los hombres. El IMV ha ayudado a reducir esta brecha, ya que ha beneficiado a muchas mujeres que se encontraban en situación de vulnerabilidad. Además, el IMV ha tenido un impacto positivo en la igualdad de género en el ámbito laboral, ya que ha permitido a muchas mujeres acceder a un ingreso mínimo que les ha permitido salir de situaciones de precariedad laboral.

### **4.3 Nuevos esquemas en México para una política fiscal redistributiva**

La política fiscal redistributiva se refiere a las medidas y estrategias que un gobierno implementa para redistribuir la riqueza y los recursos entre los diferentes sectores de la sociedad, con el objetivo de reducir la desigualdad económica y social. En México, la necesidad de una política fiscal redistributiva se ha vuelto cada vez más

evidente debido a las persistentes disparidades económicas y sociales que existen en el país.

En los últimos años, el gobierno mexicano ha implementado una serie de medidas para lograr una política fiscal redistributiva más efectiva y justa. Estos nuevos esquemas incluyen una reforma fiscal integral, un sistema de impuestos más progresivo y un mayor gasto público en programas sociales y de desarrollo.

Una de las principales medidas implementadas en México para una política fiscal redistributiva es la reforma fiscal integral que se aprobó en 2013. Esta reforma incluyó una serie de cambios significativos en el sistema fiscal, como la eliminación de algunos privilegios fiscales para empresas y personas físicas de alto patrimonio, la creación de un impuesto especial sobre la producción y servicios (IEPS) para bebidas azucaradas y alimentos con alto contenido calórico, y la ampliación de la base tributaria para incluir a más contribuyentes.

Otra medida importante para una política fiscal redistributiva más efectiva es la creación de un sistema de impuestos más progresivo. En este sentido, el gobierno mexicano ha tomado medidas para aumentar la tasa impositiva a los contribuyentes de mayores ingresos y reducir las exenciones fiscales para las grandes empresas. Además, se han creado nuevos impuestos para ciertos bienes y servicios de lujo, lo que permite obtener ingresos fiscales adicionales que se destinan a programas sociales.

Por último, el gobierno mexicano ha aumentado el gasto público en programas sociales y de desarrollo como parte de sus esfuerzos para una política fiscal redistributiva más efectiva. Esto ha incluido la expansión de programas de ayuda social como Prospera y la creación de nuevos programas como la pensión universal para adultos mayores y el programa de estancias infantiles. Además, se ha aumentado el gasto público en infraestructura y servicios básicos, lo que ha mejorado las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Sin embargo, aunque se han implementado medidas significativas para una política fiscal redistributiva en México, aún existen desafíos importantes que deben abordarse. Uno de ellos es la evasión fiscal, que sigue siendo un problema significativo en el país. Además, la corrupción y la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos son barreras importantes para una política fiscal redistributiva más efectiva.

Los impuestos sobre la propiedad o a la riqueza, por su naturaleza son redistributivos con impacto progresivo, pues la mayor carga tributaria recae sobre los contribuyentes que más tienen, lo que supone mayor capacidad de pago de contribuciones; además, impuestos de esta naturaleza, si se logran determinar y actualizar los valores de los bienes correctamente (por lo que pudiera ser recomendable aplicar parte de su rendimiento a su administración), son de difícil evasión y elusión, pues incluso los individuos que realicen actividades informales o ilícitas, aun utilizando “prestanombres” terminarían pagándolos.

Asimismo, dichos impuestos pueden fungir como complementarios de otros impuestos, pues al cruzar y contrastar su información, se pueden detectar inconsistencias, falsedad en las declaraciones, evasores, e incluso enriquecimiento ilícito, por lo que también pudieran apoyar a las tareas de seguridad pública y lucha anticorrupción.<sup>308</sup>

#### **4.3.1 Diagnóstico**

El esquema fiscal en México ha sido objeto de críticas y análisis en los últimos años debido a su impacto en la distribución de la riqueza en el país. La distribución de la

---

<sup>308</sup> Castañeda Ortega, Ramón. "Hacia Una Política Fiscal Redistributiva para el Fortalecimiento de los Ingresos Estatales y Municipales". *Federalismo Hacendario*, n.º 1 (2019): 30.

riqueza es un tema clave en cualquier sociedad, y México no es la excepción. El sistema tributario en México se basa en el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), que representan la mayoría de los ingresos fiscales del gobierno. El ISR es un impuesto progresivo, lo que significa que las personas con mayores ingresos pagan más impuestos que aquellas con ingresos más bajos. Sin embargo, la estructura del ISR mexicano es considerada por muchos como ineficiente e injusta debido a las numerosas exenciones fiscales y deducciones que permiten que los individuos y las empresas reduzcan su carga tributaria.

Por otro lado, el IVA es un impuesto regresivo, lo que significa que todos los consumidores, independientemente de sus ingresos, pagan la misma tasa de impuestos sobre el valor de los bienes y servicios que compran. Esta estructura de impuestos regresivos ha sido criticada por su impacto en la distribución de la riqueza, ya que los hogares con ingresos más bajos tienden a gastar una proporción mayor de sus ingresos en bienes y servicios gravados con IVA que los hogares de ingresos más altos.

La distribución de la riqueza en México es desigual, con un alto nivel de concentración de la riqueza en manos de un pequeño porcentaje de la población. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 1% de la población más rica de México poseía el 43,4% de la riqueza del país en 2020. Además, la brecha entre ricos y pobres en México es una de las más grandes de la OCDE.

La desigualdad de la riqueza en México tiene múltiples causas, como la falta de oportunidades económicas para las personas de bajos ingresos, la falta de acceso a servicios básicos como la educación y la salud, y la corrupción y la falta de transparencia en el sector público.



### 4.3.2 Redistribución de la riqueza

En México, la desigualdad económica es un problema estructural que se ha mantenido durante décadas. A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos para disminuir las diferencias sociales, los datos indican que el país sigue siendo uno de los más desiguales de la región. Según el índice Gini, que mide la desigualdad en una escala del 0 al 1 (siendo 0 la igualdad absoluta y 1 la desigualdad absoluta), México tiene un índice de 0.45, lo que indica una alta desigualdad.

Para combatir eficazmente la pobreza y la desigualdad en México no son suficientes las políticas distributivas, aunque varias de ellas resulten muy útiles, sino que además se requiere que las políticas redistributivas de la riqueza y el poder sean efectivas, eficientes y bien diseñadas e implementadas. De tal modo que para redistribuir la riqueza es necesario mejorar sustancialmente los ingresos de los trabajadores, tanto formales como informales, pues la mayoría está por debajo de la línea de pobreza por ingresos, establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).<sup>309</sup>

Las causas de la desigualdad en México son múltiples y complejas. Una de las principales es la concentración de la riqueza en un pequeño grupo de personas. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 1% de la población más rica de México posee el 43% de la riqueza del país. Esta concentración de la riqueza se debe en gran medida a la falta de acceso a la educación y a las oportunidades económicas para los sectores más pobres de la población.

Otra causa importante de la desigualdad en México es la corrupción y la impunidad. La corrupción es un problema endémico en México y ha afectado

---

<sup>309</sup> Canto Sáenz, R. A. 2019. "¿Distribuir o redistribuir? pobreza, desigualdad y política pública en México." *Economía, sociedad y territorio* 19 (59): 1181-1211. <https://doi.org/10.22136/est20191259>.

gravemente a la distribución de la riqueza. Los altos niveles de corrupción han llevado a que los recursos públicos no se utilicen de manera eficiente, y que se beneficien a grupos de poder en lugar de a la población en general.

Las consecuencias de la desigualdad en México son también múltiples y preocupantes. En primer lugar, la desigualdad genera exclusión social y aumenta el riesgo de la violencia y la delincuencia. También contribuye a la polarización política y a la falta de confianza en las instituciones públicas. Además, la desigualdad económica limita el desarrollo humano y el crecimiento económico del país.

Para abordar el problema de la desigualdad en México, el gobierno ha implementado diversas políticas públicas en los últimos años. Una de las medidas más importantes ha sido el programa de transferencias monetarias conocido como “Prospera”. Este programa busca reducir la pobreza y la desigualdad a través de la entrega de apoyos económicos directos a familias en situación de vulnerabilidad. Según el gobierno, este programa ha beneficiado a más de 7 millones de familias.

Otra política pública importante ha sido la reforma fiscal de 2013, que estableció un impuesto sobre la renta más progresivo y aumentó los impuestos a los productos de lujo. Esta reforma permitió al gobierno recaudar más ingresos para financiar programas sociales y de infraestructura. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la desigualdad sigue siendo un problema importante en México. Se requieren medidas adicionales para reducir la concentración de la riqueza y mejorar la distribución de los recursos económicos. Algunas de las posibles medidas que se podrían implementar incluyen:

- Incrementar la inversión en educación y capacitación: Una de las principales causas de la desigualdad en México es la falta de acceso a la educación y a las oportunidades económicas. Para combatir esto, se podría aumentar la inversión en educación y capacitación, especialmente en zonas rurales y marginadas.

- **Combatir la corrupción y la impunidad:** La corrupción es un obstáculo importante para la distribución equitativa de la riqueza en México. Es necesario fortalecer las instituciones y mecanismos de transparencia para prevenir la corrupción y sancionar a los responsables.
- **Fortalecer los programas de transferencias monetarias:** Si bien los programas de transferencias monetarias han tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza, es necesario fortalecerlos y ampliar su cobertura. También es importante evaluar su impacto y mejorar su diseño para que sean más efectivos.
- **Promover el crecimiento económico inclusivo:** Para reducir la desigualdad a largo plazo, es necesario promover un crecimiento económico inclusivo que genere empleos y oportunidades para todos los sectores de la población. Esto podría lograrse a través de políticas públicas que fomenten la inversión y la innovación, así como la creación de empleos formales y bien remunerados.

### **4.3.3 La renta social**

Desde el punto de vista histórico, estamos en una etapa de cambios y transición del pacto social de la sociedad “keynesiana” —del pleno empleo con Estado de bienestar y participación democrática—, con una nueva redistribución de la propiedad, la riqueza y las rentas, así como de la fiscalidad y del gasto social. En el plano cultural, hay una crisis, más profunda, de la cultura obrera y de la ética del trabajo. Las bases de la ciudadanía, de las instituciones básicas y de los acuerdos colectivos se están modificando a gran escala.<sup>310</sup>

La renta social se refiere a un conjunto de políticas y programas que tienen como objetivo brindar apoyo económico a las personas más necesitadas,

---

<sup>310</sup> Antón A. (2006). Rentas sociales, trabajo y ciudadanía. Cuadernos de Relaciones Laborales, 23(2), pp. 196 <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0505220191A>

especialmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella.

En México, tiene su origen en la década de 1990, cuando se implementaron diversos programas sociales dirigidos a las personas en situación de pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue uno de los primeros programas sociales en México y se centró en proporcionar asistencia financiera y servicios de salud y educación a las personas más pobres del país. A lo largo de los años, se han implementado otros programas como Oportunidades, Progresa y ahora Prospera, que tienen como objetivo principal proporcionar apoyo económico a las familias más pobres del país.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la renta social en México es la extrema pobreza que afecta a una gran cantidad de personas. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2020, el 41,9% de la población mexicana vivía en situación de pobreza, lo que representa aproximadamente 52 millones de personas. La pobreza extrema afecta al 7,9% de la población, lo que representa aproximadamente 10 millones de personas.

Otro desafío importante es la falta de recursos y la corrupción que ha afectado a muchos programas sociales en México. A pesar de que se han asignado grandes cantidades de recursos para los programas sociales, la falta de transparencia y la corrupción han limitado su efectividad. Además, muchos de los programas sociales se han centrado en proporcionar apoyo económico a las familias más pobres, pero no han abordado las causas subyacentes de la pobreza, como la falta de acceso a educación y oportunidades laborales.

A pesar de estos desafíos, la renta social en México ha logrado algunos avances significativos en los últimos años. En 2019, el gobierno mexicano implementó el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que tiene como objetivo proporcionar apoyo económico y capacitación a los jóvenes que no estudian ni

trabajan. El programa ha sido muy exitoso y ha beneficiado a más de un millón de jóvenes.

Otro programa importante es la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, que proporciona apoyo económico a los adultos mayores de 65 años y más. Este programa ha tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza en este grupo de edad y ha mejorado su calidad de vida.

#### **4.3.4 Ingreso básico universal: una propuesta para lograr la igualdad**

Como lo expone Edgar Marín, en el debate público han propuesto eliminar diversos programas sociales para sustituirlo por un programa de Ingreso Básico Universal que otorgue un pago mensual sin condiciones a todos los ciudadanos mexicanos. En este sentido, se ha generado un debate internacional de carácter académico, político y social sobre el Ingreso Básico Universal (IBU), como respuesta a la percibida ineficiencia y fragmentación de los programas sociales dedicados a combatir la pobreza. Por otro lado, organismos internacionales como la Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE), han dedicado esfuerzos de análisis para contribuir al debate que se ha generado en sus países miembros respecto al Ingreso Básico Universal<sup>311</sup>.

El mismo autor expone —y el sustentante lo ha corroborado a la fecha de la investigación, que— para el caso mexicano, aun no existen análisis exhaustivos o de equilibrio general. Sin embargo [...], el creciente debate internacional sobre las políticas de Ingreso Básico Universal ha generado mayor interés en el debate público de nuestro país. La limitada información que existe en nuestro país para alimentar el debate informado requiere poner de manera accesible el conocimiento sobre las diversas propuestas, análisis y experiencias internacionales en esta materia.

---

<sup>311</sup> Marín Vaquero, Edgar Antonio; *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México*; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; México, 2018. El referido documento nos servirá de base para el desarrollo de este numeral; puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0001-190718.pdf>. Consulta realizada el 30 de marzo de 2022.

El propio Marín, y diversos legisladores han expuesto y repetido el punto, tanto en comunicados<sup>312</sup> como en iniciativas<sup>313</sup>: La idea de un ingreso básico universal no es nueva. Durante el siglo pasado diversos académicos y líderes mundiales han propuesto el establecimiento de un ingreso básico universal como medio para combatir la pobreza y la desigualdad.

El IBU se puede definir como una transferencia universal no condicionada, suficiente para cubrir las necesidades básicas de subsistencia. La definición más amplia del IBU implica que el Estado provee a todos los ciudadanos de un ingreso suficiente para cubrir el costo mínimo de vida (por ejemplo el equivalente al ingreso sobre la línea de pobreza), sin establecer requisitos, procedimientos, ni condiciones más que las de ser ciudadano.

Una de las premisas del ingreso básico universal es que previene la llamada “trampa de la pobreza”, que consiste en el efecto inhibitor que ocasionan los programas de alivio al desempleo sobre los incentivos al trabajo. Esto sucede porque los empleados de bajos ingresos que reciben dicho beneficio saben que al comenzar a trabajar perderán el beneficio, lo que reduce los incentivos a desarrollar una carrera laboral. La incondicionalidad en la provisión del IBU, asegura que quien trabaje más gane más, es decir que cualquier ingreso adicional tiene un beneficio neto positivo. De tal manera, el IBU se convierte en un ingreso complementario a los ingresos laborales.

Es importante destacar que hablar de ingreso básico universal es distinto de hablar del concepto del ingreso básico garantizado. Este término se aplica a

---

<sup>312</sup> Como el emitido por el Senado de la República en su página web, siendo pertinente citar, por ejemplo, el que se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48149-analizan-legisladores-alcances-de-un-ingreso-basico-universal-en-mexico.html>. Consultado el 28 de marzo de 2022.

<sup>313</sup> Como la presentada por la Senadora Claudia Ruiz Massieu, el 3 de junio de 2020, verificable en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-03-1/assets/documentos/Inic\\_PRI\\_Sen\\_Massieu\\_art\\_4\\_CPEUM.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-03-1/assets/documentos/Inic_PRI_Sen_Massieu_art_4_CPEUM.pdf). Consultado el 28 de marzo de 2022.

aquellos programas sociales que garantizan que las personas cuenten con un ingreso mínimo, es decir, no dota de un flujo de ingreso periódico (como si lo hace el IBU) sino que compensa solo a las personas que tienen ingresos menores a una línea de ingreso mínimo establecida.

La implementación del IBU ha sido una de las principales fuentes del debate sobre si este nuevo enfoque de política social es conveniente para combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Entre los principales problemas para la implementación del Ingreso Básico Universal se encuentran: la factibilidad financiera, es decir, ¿es posible sostener un sistema de IBU con un presupuesto balanceado? Y la factibilidad político-institucional, esto es, ¿se puede llegar a un acuerdo político que permita implementar el IBU? ¿Es posible modificar radicalmente los sistemas de beneficio social actuales?

Otro reto que enfrenta la implementación del ingreso básico universal es que crea ganadores y perdedores, con un riesgo especial en los grupos de ingreso más bajo. Un eventual sistema de IBU en el cual se eliminarán los programas sociales existentes reduciría el bienestar de los beneficiarios en mayor medida que las ganancias por recibir el IBU – que en su mayoría son los grupos más vulnerables. Por otro lado, las personas que no recibían beneficios en el sistema tradicional – previo a la implementación de IBU – estarían mejor con el ingreso. En este sentido, el efecto neto del ingreso básico sobre el bienestar social es ambiguo y depende del monto del IBU y de la proporción de ganadores y perdedores bajo el nuevo sistema.

#### **4.3.4.1 Pensión mínima universal (PMU): propuesta.**

Uno de los conceptos más socorridos al hablar del aseguramiento de un medio de subsistencia es el que conocemos como *pensión*, misma a la que se tiene pleno derecho de acceso según las circunstancias que rodean al gobernado. En consecuencia, se entiende y se explica por sí mismo la diferencia entre “pensión

alimenticia” y la “pensión por cesantía” o “vejez”, así materialmente signifiquen “derecho a recibir un beneficio valorable en dinero”.

Un sector poblacional históricamente beneficiado por este concepto desde hace décadas a la fecha, es el de nuestros adultos mayores. Por desgracia, a lo largo de la historia, son constantes y visibles los efectos de la vulnerabilidad y falta de protección de este sector poblacional: adultos mayores empobrecidos, necesitados de cubrir sus gastos básicos, sus menesteres de salud, con poco vigor para emprender un nuevo trabajo (en especial, artes o trabajos físicos) y, según el caso, sin recursos intelectuales como para desahogar una labor redituable con el mero esfuerzo mental (como los trabajos de consultoría, asesoría, investigación, docencia o análogos). El panorama para el adulto mayor, según las circunstancias, será desolador conforme avance su edad y carezca de medidas de previsión para el momento de su retiro. Desgraciadamente, se espera que el futuro empeore para la población que es joven aún.

En la literatura jurídica y económica, existen textos y autores que han tratado este tema. Aquí rescatamos la propuesta de Juan Carlos Rodríguez Macías, quien hace tiempo habló de la posibilidad de la existencia de una Pensión Mínima Universal: “El proponer una PMU<sup>314</sup> obedece a las condiciones de salud de los adultos mayores, el proceso de transición demográfica, la estructura y composición del mercado laboral, las condiciones de pobreza de algunos sectores poblacionales, y las deficiencias del actual sistema pensionario mexicano”.

La función principal de los sistemas de pensiones para la vejez, desde el modelo bismarckiano —sabido por los expertos en el tema, y también referido por

---

<sup>314</sup> Reiteramos que la propuesta sobre la existencia de una pensión mínima universal, llámese “ingreso mínimo vital”, “base mínima para la subsistencia”, o como se le quiera denominar, no es una idea nueva. No es un proyecto original de este aspirante a Doctorado, ni es una sugerencia que tenga poco tiempo de discutirse en diversos foros o tribunas públicas. Por el contrario, la idea se ha debatido por décadas, tanto en la academia como en los parlamentos legislativos de todo el mundo, llegando incluso a pelearse en tribunales el reconocimiento de “una mínima pensión” como un derecho que le asiste a sujetos determinados según sus circunstancias. Tanto en las anteriores páginas como en las subsecuentes, se procurará matizar este concepto hasta donde sea pertinente.



Rodríguez Macías—, es *proteger el nivel de vida de las personas en edad avanzada ante la caída o pérdida del ingreso laboral al final de su vida productiva*. Esto se puede plantear en términos de dos objetivos alternativos:

1. Evitar una caída del ingreso respecto de un mínimo absoluto.
2. Evitar una caída drástica del ingreso respecto al nivel alcanzado previo al retiro, es decir, mantener un nivel de consumo a lo largo del ciclo de vida.

Los principales objetivos que se buscan al establecer una PMU:

- Protección social: garantizar que nadie, después del retiro de la vida productiva, caiga por debajo de determinado nivel mínimo de ingresos que le permita comprar una canasta de satisfactores alimentarios básicos. Por ende garantiza una cobertura completa de la población de la tercera edad que vive en pobreza. En este sentido es un instrumento de redistribución del ingreso.
- Igualdad: todos los participantes gozan de los mismos beneficios.
- Protección contra riesgos económicos de una generación: es decir, aquellos individuos que enfrentaron períodos extensos de depresión económica, puedan aún en esas circunstancias recibir una pensión adecuada (Scardino; 2003).
- Cobertura: su carácter de universal incluye a todas las personas mayores de 65 años, sin importar nivel de ingresos, siempre y cuando se garantice la ciudadanía mexicana.

Ventajas de establecer una PMU:

- Ningún trabajador queda excluido.
- Como se trata de una transferencia mínima reduce la motivación para aquellos que quieren dejar el sistema de capitalización individual. Por lo tanto, puede convivir con dicho sistema, incluso para aquellos que tienen niveles de

ingreso superiores al costo de sus satisfactores básicos, puede existir una propensión marginal al ahorro.

- Beneficia tanto a los trabajadores previsores como a los que no lo son. Para los primeros la PMU sería un premio frente a los que no lo son, ya que tendrían su pensión que lograron por su ahorro individual, más la universal. Pero a los no previsores les permite tener un mínimo de ingresos para subsanar su falta de previsión.

Desventajas de la PMU:

Pueden existir algunos costos administrativos asociados a la acreditación de la edad pensionaria, ciudadanía y el seguimiento de los beneficiarios. Pero al tratarse de un sistema único y en la medida que exista intercambio de información entre instituciones, estos se pueden disminuir. Por ejemplo, el CURP puede fungir un papel importante, al momento de que los registros civiles den la autorización para la exhumación, automáticamente se puede reportar la baja de la pensión. Para que esto suceda debe darse la modernización de las instituciones, donde esté incluida la sistematización de la información y el intercambio interinstitucional.<sup>315</sup>

#### **4.3.5 Salario Solidario en México**

Al comienzo de la crisis sanitaria mundial que acarreó el SARS-COVD2 (que redundó también en una crisis de empleo, de educación, social, y generó más afectaciones), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), lanzó, en mayo de 2020, una propuesta de “salario solidario”, misma que se convirtió en una primera manifestación en defensa de los ingresos de la clase trabajadora en México durante la pandemia.

---

<sup>315</sup> Rodríguez Macías, Juan Carlos, *Propuesta de una pensión universal en México: análisis económico e impacto social*, Universidad Autónoma de Baja California, México, 2011, p. 178

La propuesta de COPARMEX no pensó en limitarse con el alcance de la intervención patronal estipulada por la Ley Federal del Trabajo, que solamente brinda margen de auxilio del patrón al empleado, a lo mucho, por un mes —la emergencia ya cumplió dos años—, sin mayor responsabilidad a posteriori. Asimismo, fue una estrategia diversa a la planteada por el Gobierno de México, misma que fue controvertida por diversos entes, tanto del ámbito político como del sector empresarial, pues esa propuesta, amén de incurrir en notorias pifias de técnica legislativa, pretendía obligar a los patrones (grandes o pequeños) a proteger a sus empleados en exceso de sus capacidades, en franca oposición a los límites fijados por la Ley Laboral.

En el presente apartado, rescatamos lo indispensable de la propuesta<sup>316</sup>.

El salario solidario es un salario menor o igual al salario con el que cuenta cada trabajador. Se compone por una contribución del gobierno, una del patrón y otra del trabajador, con el fin de evitar despedidos y cierres de empresas ante la falta de liquidez para pagar la nómina y otros gastos fijos.

El gobierno pagará una parte del salario del trabajador formal. La proporción dependerá del nivel salarial del trabajador. Es decir, buscamos un apoyo progresivo en el que el gobierno destine más recursos a aquellos trabajadores con menores niveles salariales (1-3 salarios mínimos). El tope máximo que el gobierno destinará por trabajador es equivalente a 3 salarios mínimos.

El patrón pagara una proporción del salario del trabajador formal. La proporción dependerá del nivel salarial. Se busca que los trabajadores con menores salarios (1-3 salarios mínimos generales) puedan contar con el mismo flujo de recursos con el que cuentan habitualmente

---

<sup>316</sup> Comunicado disponible en la página Web de la Confederación de Patrones de la República Mexicana (COPARMEX), en el siguiente enlace: [https://coparmex.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/CPXSALARIOSOLIDARIO\\_V4.pdf](https://coparmex.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/CPXSALARIOSOLIDARIO_V4.pdf); consultado el 29 de abril de 2022.

Nota: El patrón deberá de pagar al menos esta proporción, aunque si las condiciones de la empresa se lo permiten (no tuvo cierre de operaciones o se hace trabajo desde casa sin interrumpir operaciones), el patrón seguirá pagando el salario íntegro.

El trabajador acordará recibir una proporción menor de su salario. Los trabajadores de 1-3 salarios mínimos seguirán recibiendo su salario de forma íntegra para poder cubrir sus necesidades y las de su familia durante la contingencia.

El costo máximo que tendría que incurrir el gobierno para implementar esta medida durante un mes es de **\$95,183 millones de pesos**. La aportación del gobierno fue calculada garantizando progresividad.

La propuesta es totalmente factible y se pueden financiar de la siguiente forma:

#### 1. Adquisición de deuda pública.

##### 1.1 Si hay un momento de adquirir deuda de forma responsable es este.

Una adquisición de deuda del orden del 1%-2% del PIB es totalmente sostenible dado nuestro nivel de endeudamiento. De hecho, México es uno de los países menos endeudados entre los países de la OCDE.

##### 1.2 Las estimaciones de la caída del PIB para México rondan el 6%-7%.

Esto necesariamente implicará un mayor endeudamiento como % del PIB, aún sin contratar deuda.

Para evaluar la deuda de un país se toma en cuenta el nivel de endeudamiento y el Producto Interno Bruto (PIB). Por ello, es necesario inyectar adrenalina para contrarrestar los efectos adversos que la pandemia tendrá en el empleo y en el ingreso de las familias. Así, evitaremos caídas más pronunciadas en el PIB.

Es importante notar que solo por la depreciación del tipo de cambio, la deuda como % del PIB ya aumentó en los últimos dos meses en 7 puntos porcentuales (pasando de 44.9% en 2019 a 52.1% estimado para 2020). Esto nos muestra la necesidad de fortalecer y blindar la economía.

### 1.3 Hay opciones viables para la contratación de deuda.

México cuenta con una línea de crédito con el Fondo Monetario Internacional por 61 mil millones de dólares. Esta fue adquirida en 2019 por el actual secretario de Hacienda<sup>317</sup>. El monto máximo de esta medida, considerando tres meses de aportaciones al salario solidario, implica solo el 20% de esta línea de crédito.

Más aún, el gobierno contará con recursos adicionales por remanentes de las reservas internacionales que le entregará Banxico en abril 2021 debido a la depreciación del tipo de cambio (Artículo 55, Ley de Banco de México). Esta podría ser una fuente de recursos para pagar la contratación de deuda en el corto plazo.

## 2. Reorientación del gasto público.

---

<sup>317</sup> En ese entonces, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, era el Dr. Arturo Herrera Gutiérrez.

De no acceder a la contratación de deuda pública, la propuesta de financiamiento sería a través de la reorientación del gasto público de obras no esenciales y no debe de afectar el presupuesto de:

- Programas sociales
- Presupuesto destinado a estados y municipios (gasto federalizado).
- Gasto corriente, sobre todo aquel dedicado a educación o salud.

## 2.1 La reorientación de obras no esenciales:

Según la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la obra del Aeropuerto de Santa Lucía tiene un presupuesto total estimado de \$95 mil millones de pesos. Esto es casi un mes de toda la aportación para el salario solidario. ¿Por qué hoy no es esencial?

- La IATA (Asociación de Transporte Aéreo Internacional) hizo un llamado a reevaluar el momento para la construcción de nueva infraestructura aeroportuaria debido a la caída en la demanda de servicios aéreos debido a la pandemia. Lo que se necesita por el contrario es un apoyo al sector para preservar el empleo.

- Además, la obra ha recibido fuertes críticas por su viabilidad financiera y técnica.

PEMEX tiene un presupuesto asignado de \$523,425 mil millones de pesos en el Presupuesto de Egresos 2020. Con la mitad de ese+ presupuesto se podría implementar el salario solidario por tres meses de ser el caso. ¿Por qué hoy no es esencial?

- El propósito de este presupuesto es aumentar la producción de petróleo y la refinación. Sin embargo, con el contexto actual de caída en la demanda de petróleo y precios cercanos a los 20 dólares por barril, lo más eficiente es

reducir la producción. A esto se suma el reciente compromiso con la OPEP de reducir la producción.

Con el presupuesto asignado al Tren Maya y a la Refinería Dos Bocas en el Presupuesto de Egresos 2020 sería suficiente para completar cerca del 90% de un mes de las aportaciones al gobierno al salario solidario. ¿Por qué hoy no es esencial?

- Ambos proyectos han recibido fuertes críticas por su viabilidad financiera y técnica.
- Refinería Dos Bocas: Actualmente las refinerías registran sus menores cifras desde 1990 y sólo estamos ocupando el 30% de la capacidad total del sistema. Las refinerías actuales están muy por debajo de su capacidad máxima por lo que no hay urgencia para construir una refinería.

#### **4.4 Políticas redistributivas para Baja California**

##### **4.4.1 Particularidades**

La frontera norte de México con Estados Unidos es considerada una de las más dinámicas y complejas del mundo, donde los actores principales de la cooperación bilateral transfronteriza tienden a ser caracterizados principalmente por los gobiernos centralistas, y donde recientemente se acentúa la alta participación de los gobiernos estatales y locales que son las que han sido capaces de influenciar los mecanismos fronterizos en diversos tópicos, con propuestas y perspectivas locales acordes a las necesidades fronterizas, hasta la posterior toma de decisiones de política exterior del gobierno central mexicano, que considera de alta prioridad la relación con Estados Unidos, en comparación con sus vecinos de la frontera sur con Guatemala y Belice al sur.<sup>318</sup>

---

<sup>318</sup> Ríos Vázquez, Adriana Guillermina, La cooperación transfronteriza en el marco de la globalización: un análisis comparativo entre las fronteras norte y sur de México. Universidad Autónoma de Baja California, México, 2017, p. 336.

En la frontera norte convergen activamente actores de los distintos ámbitos gubernamentales, de la sociedad civil y ONG's, plenamente organizados en ambos lados de la frontera que han logrado aún con el fantasma de los gobiernos y legislación centralistas, tener voz en espacios ya institucionalizados como los mecanismos de enlace fronterizo, la reunión de procuradores, alcaldes, gobernadores fronterizos, citados con anterioridad en este documento, estos actores han propuesto nuevos esquemas de interacción, confrontación, y vínculos para lograr un cooperación transfronteriza compartida, ejemplo para implementarse en otras fronteras como la propia frontera sur, que también debería priorizarse en la agenda de política exterior mexicana.<sup>319</sup>

El Estado Libre y Soberano de Baja California es una entidad federativa que se encuentra situada en el noroeste de México, en la frontera con los Estados Unidos de América. Al sur, hace frontera con Baja California Sur. Ambas entidades conforman lo que “románticamente” se denomina “el brazo fuerte de México”; o bien, al menos es lo que se desea proyectar de la península de Baja California. Y, precisamente, una o varias políticas fiscales podrían lograr ese cometido.

Para el caso que nos ocupa, el hecho de que nuestro Estado haga frontera con *la nación más poderosa e influyente (política y económicamente) del globo terráqueo*, obliga a la existencia de lineamientos y directrices —en diversas materias— de un peso específico determinante, que tiendan no solamente a regular o “administrar”, sino a elevar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la entidad, mismas que, a la fecha, se ha determinado que marquen la pauta desde la zona fronteriza. Para muestra, es bien sabido que el cruce fronterizo Tijuana–San Diego es el más transitado de todo el mundo desde hace varios años. Este suceso significa no solamente cruce de personas, sino la generación de divisas, intercambio comercial, cultural y social, necesidad de dominar el idioma español y el idioma inglés, entre otros efectos.

---

<sup>319</sup> Ríos Vázquez, Adriana Guillermina, *La cooperación transfronteriza en el marco de la globalización: un análisis comparativo entre las fronteras norte y sur de México*. Universidad Autónoma de Baja California, México, 2017, p. 350.



A nadie que conozca de temáticas afines a la política fiscal debe asustar la existencia de “zonas especiales” de desarrollo comercial, pues no es una temática “nueva”, ni de tan reciente aparición<sup>320</sup>. Pueden ser tan diversas las zonas, que así de diversas serían las medidas a considerar para cada caso.

Puede parecer que las medidas especiales en política fiscal generan competencia desleal contra quienes compiten con las “reglas comunes”, o que dichas medidas especiales desembocan en la ruptura de alguna o todas las bases del principio de igualdad. Pero la historia y la experiencia han dejado patente realidad que *precisamente* la diversidad de condiciones sociales existentes entre una región y otra (frontera norte y centro del país, por ejemplo) es la que hace presión para tomar esas medidas distintivas, ya que las reglas comunes pueden cumplir el respectivo proceso legislativo para aplicarse en toda una nación, más pueden tener efectos o consecuencias diametralmente inesperadas en algunas regiones.

#### **4.4.1.1 Zona de libre comercio**

Nuestra entidad federativa tiene una ubicación geográfica interesante, misma que genera el imperativo de fijar una regulación específica, que permita generar dividendos atractivos a grandes escalas, mayores oportunidades de desarrollo económico y social de esta zona, y los recursos necesarios que permitan materializar un efectivo acceso a los DESCA, pues, a fin de cuentas, la tutela efectiva de los DESCA *se traduce en dinero*.

---

<sup>320</sup> El concepto de zonas de libre comercio [...] fue introducido como tal en las negociaciones de la Carta de La Habana y del Geeral Agreement on Tarifs and Trade (GATT) y alcanzó validez universal con la entrada en vigor de este último tratado en 1948. Rojas Amandi, Víctor Manuel, “La zona de libre comercio de América del Norte, el inicio”; artículo recuperado en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/viewFile/30920/27906#:~:text=El%20Tratado%20de%20Libre%20Comercio,21%20millones%20de%20kil%C3%B3metros%20cuadrados> Consultado el 29 de marzo de 2022.

De acuerdo con el glosario de la Organización Mundial del Comercio, “el comercio dentro del grupo que la integrase realiza en franquicia arancelaria, pero los miembros establecen sus propios aranceles para las importaciones procedentes de países no miembros (por ejemplo, el TLCAN)”<sup>321</sup>. Una zona de libre comercio es un área en la que el comercio es libre de restricciones y libre de impuestos. En estas zonas, los miembros establecen las tarifas en importaciones específicas para no miembros del acuerdo<sup>322</sup>.

Existen varios tratados de libre comercio, desde el NAFTA (North American Free Trade Agreement, también conocido como TLCAN o Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que ahora se renovó como el T-MEC o USMCA, hasta sistemas políticos más complejos como la Unión Europea. *Para el caso bajacaliforniano, es de interés el hoy conocido como T-MEC.*

Los tratados económicos no están solo restringidos por ubicación. México tiene 14 Tratados de Libre Comercio suscritos con 50 países<sup>323</sup>.

#### **4.4.1.2 Zona económica especial**

Con la finalidad de establecer una propuesta pertinente a Baja California dentro de este trabajo final, misma de la que –se sostiene y se reitera que– No contradice a la Carta Magna, ni a tratados internacionales, y favorece a la protección efectiva de

---

<sup>321</sup> Glosario de términos de la Organización Mundial del Comercio, sitio web: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/glossary\\_s/glossary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm) Consulta hecha el 29 de marzo de 2022.

<sup>322</sup> Además de ser un mecanismo para hacer menos costoso el comercio en ciertas regiones, también es una iniciativa que tiene la intención de: 1. Simplificar el comercio, 2. Crear un ecosistema de negocio más eficiente, y 3. Ofrecer más variedad de productos y socios disponibles para evitar monopolios o prácticas poco éticas. En paralelo, los países asumen el reto de crear condiciones justas en términos de políticas laborales y de comercio, así como de proteger la propiedad intelectual y los intereses de sus propias industrias, sectores y empresas. Drip Capital, agencia de comercio internacional; artículo de divulgación al público en general, visible en el enlace web: <https://www.dripcapital.com/es-mx/recursos/blog/zona-de-libre-comercio> Visto el 29 de marzo de 2022.

<sup>323</sup> Gobierno de México, portal web oficial. El listado vigente es público en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico> Consulta hecha el 29 de marzo de 2022. Se hace la acotación que la información encontrada data del 10 de mayo de 2015, y su autoría se atribuye a la Secretaría de Economía.

los DESCA a sus habitantes, conviene hacer un breve desglose de este tópico, mismo que ha generado controversias de diversas índole, desde discusiones legislativas, académicas, conflictos prácticos, hasta discursos entintados de “moralismos” o “banderas político-electorales”. En este trabajo, prescindiremos de los dos últimos extremos, pues estimamos que, al explicar la naturaleza y alcances de este tema, será irrelevante cualquier debate basado en subjetividades, mismos que tampoco nos ocupan.

Las Zonas Económicas Especiales son instrumentos de desarrollo económico que plantean, a partir del aprovechamiento del potencial productivo y los recursos de una región, la creación de polos industriales que fomenten el desarrollo regional y local dentro de las fronteras de un país.

Dado que la productividad de las empresas depende no solamente de sus propias acciones, sino también de las acciones de otras empresas y del ambiente de negocios que prevalece a nivel local, en particular del nivel de infraestructura y el marco legal e institucional, las Zonas Económicas Especiales pueden facilitar la solución de problemas derivados de la existencia de posibles fallas de coordinación. En México, el proyecto de las Zonas Económicas Especiales tiene la finalidad de impulsar un crecimiento económico sostenido y equilibrado en las regiones con mayor rezago económico y social del país.

El desempeño económico de las entidades federativas está intrínsecamente asociado al conocimiento productivo o grado de complejidad económica que cada entidad posee, medida esta última tanto por la diversidad de las capacidades productivas presentes en dicha entidad (el número de productos exportados), como por la ubicuidad de los productos que exporta (el número de entidades que exportan dichos productos)<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> Banco de México, “Las Zonas Económicas Especiales de México” Extracto del Reporte sobre las Economías Regionales Enero – Marzo 2018; junio de 2018. Artículo descargable en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B20867F6A-F174-04D0-9A04-BB846DB7EFC3%7D.pdf>. Consulta hecha el 29 de marzo de 2022.

La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales define a las Zonas<sup>325</sup> Económicas Especiales como áreas geográficamente delimitadas, sujetas a un régimen especial previsto en dicha Ley y conformada por una o más secciones (conjuntos industriales). El territorio en el que se ubique una Zonas Económicas Especiales debe satisfacer los siguientes requisitos<sup>326</sup>: i) situarse en una de las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema; **ii) establecerse en áreas geográficas estratégicas por su facilidad de integración y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales**; iii) la instalación de sectores productivos de acuerdo con las ventajas comparativas y su vocación productiva; y iv) establecerse en uno o más municipios con una población entre 50 mil y 500 mil habitantes. Las Zonas Económicas Especiales son declaradas mediante decreto presidencial<sup>327</sup>, en el cuál se define el polígono territorial susceptible de albergar una o más secciones, su Área de Influencia y los beneficios fiscales que aplicarán a las empresas localizadas en la Zona.

Las Zonas Económicas Especiales son áreas delimitadas geográficamente que ofrecen un entorno de negocios excepcional, estimulan la inversión y la actividad económica por medio de un atractivo paquete de incentivos; ya sea Fiscales Federales, por ejemplo en materia de IVA, Impuesto Sobre la Renta, cuotas obrero-patronales, capacitación y el establecimiento de un régimen aduanero especial.

Por su parte, los gobiernos de estados y municipios otorgarán, de acuerdo con sus capacidades, incentivos en materia de impuesto sobre nómina, predial, entre otras facilidades.

Otros incentivos, diversos a los fiscales, son los programas de capacitación de la fuerza laboral, el fortalecimiento del capital humano, el impulso al

---

<sup>325</sup> Ley Federal de Zonas Económicas Especiales; artículo 3º, fracción XVII.

<sup>326</sup> Ley Federal de Zonas Económicas Especiales; artículo 6º.

<sup>327</sup> Ley Federal de Zonas Económicas Especiales; artículo 8º.

emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico. Adicionalmente, la Banca de Desarrollo otorgará financiamiento a las empresas<sup>328</sup>.

#### 4.4.1.3 Zona Libre de la Frontera Norte

México comparte 3,180 km de frontera con Estados Unidos. Más que tratarse del nombre de un programa gubernamental<sup>329</sup>, la Zona Libre de la Frontera Norte es un área determinada que ha recibido un tratamiento diferente al resto de la nación durante varios años, desde la materia fiscal hasta en tópicos de seguridad. A partir del año 2019, esta zona comenzó a llevarse los reflectores, al decretarse la implementación de nuevas medidas en materia de política fiscal, destacando los estímulos tributarios y mejores salarios a los trabajadores.

El programa de la Zona Libre de la Frontera Norte entró en vigor el 1º de enero de 2019, en 43 municipios de los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Se considera como región fronteriza norte a los municipios de Ensenada, Playas de Rosarito, Tijuana, Tecate y Mexicali del estado de Baja California<sup>330</sup>; San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sáric, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco y Agua Prieta del estado de Sonora; Janos, Ascensión, Juárez, Praxedis G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga y Manuel Benavides del

---

<sup>328</sup> Gobierno de México, sitio Web oficial: <https://www.gob.mx/zee/es/articulos/que-son-las-zonas-economicas-especiales-173833?idiom=es> Consultado el 29 de marzo de 2022.

<sup>329</sup> Gobierno de México, sitio Web oficial; publicidad disponible en: <https://www.gob.mx/zonalibredelafronteranorte> Consultado el 29 de marzo de 2022.

<sup>330</sup> Desde su implementación a la fecha, en Baja California surgieron dos nuevos Municipios: San Quintín y San Felipe, localidades que antes pertenecían a Ensenada y Mexicali, respectivamente. Al momento de la investigación, *desconocemos de algún ajuste acerca del reconocimiento y alcance de la Zona Libre de la Frontera Norte en Baja California*, pues al momento de la entrada en vigor del Programa que se comenta, Baja California fue la *única entidad federativa totalmente reconocida en esta área*, a diferencia de los demás Estados, cuyo reconocimiento se limitó a los municipios fronterizos. No obstante, nos atrevemos a opinar que no se decretará modificación alguna, siendo atentos al principio constitucional de la no retroactividad de la ley en perjuicio, plasmado en el Artículo 14 de nuestra Carta Magna.

estado de Chihuahua; Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero e Hidalgo del estado de Coahuila de Zaragoza; Anáhuac del estado de Nuevo León, y Nuevo Laredo; Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros del estado de Tamaulipas.

## **México ante el COVID-19**

Las comunidades fronterizas del norte de México han logrado mantener ciertos niveles de bienestar, a partir de que se han mantenido las cadenas de valor, en particular, el aporte de los trabajadores transmigrantes y la cantidad de remesas provenientes de Estados Unidos; así como el crecimiento del sector comercial y de servicios por el aumento de consumidores mexicanos y extranjeros en el contexto de la pandemia.<sup>331</sup>

La mayor parte de los municipios mexicanos no han fortalecido sus capacidades institucionales en materia de desarrollo, lo que dificultará su posicionamiento para avanzar hacia los ODS conforme a las demandas de una agenda social COVID-19. Esta situación ha ocurrido, puesto que en la generalidad de los municipios mexicanos no han concedido relevancia a incentivar las agendas internacionales al desarrollo, desde la Agenda 21 (de 1992) hasta los ODM (de 2000) y se considera que la Agenda 2030 no será prioridad, según los costos generados por el COVID-19. Entre los factores condicionantes de esta escasa atención gubernamental se encuentran los problemas de gobernabilidad local, la inseguridad y la prioridad concedida a atender las competencias básicas en materia de provisión de servicios públicos, que han provocado el desinterés por los temas del desarrollo local y de la salud. Estos factores han condicionado tanto los avances de la gestión de la Agenda 21 y de los ODM, como el progreso de las políticas hacia los ODS de parte del Estado mexicano. Sin embargo, México tendrá que

---

<sup>331</sup> Ramos García, José María, Gobernanza, seguridad y COVID-19, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2022; p. 41.

proporcionar mayor atención a los ODS considerando que la agenda ambiental y de cambio climático que propone Estados Unidos, bajo la nueva administración demócrata, tendrá repercusiones en la relación con México, en especial por las prioridades ambientales establecidas en el T-MEC.<sup>332</sup>

Las circunstancias actuales implican una necesidad de fortalecer la capacidad institucional del Estado mexicano para impulsar una gestión eficaz de la pandemia, una reducción rápida de los contagios y muertes, así como promover una vacunación masiva. Para tal efecto, es fundamental fortalecer la cooperación transfronteriza en materia de salud y que ello no afecte la agilización del cruce de personas, autos y mercancías.

Se requiere un modelo de gobernanza para resultados que sea capaz de integrar todos sus elementos de gestión (visión, dirección, coordinación, liderazgo, planificación y evaluación) para promover una atención eficiente con estrategias reactivas, preventivas y estratégicas. En la medida en que exista tal política, es posible avanzar en la reapertura de la frontera para el cruce de mexicanos con visa de Estados Unidos. De este modo se promueve una política de frontera segura en términos de una activa gestión de la agenda social, el ambiente, la pandemia, la seguridad, la agilización del cruce fronterizo entre México y Estados Unidos y con base en los logros de la Frontera en el Siglo XXI. Ello implica la promoción de una eficaz gobernanza a través de una vacunación masiva y protocolos epidemiológicos, que reduzcan la pandemia y las variantes del COVID-19.

En materia de política social, el papel del Estado mexicano es fundamental bajo un modelo de gobernanza porque puede reducir los efectos sociales y laborales de la pandemia, –en particular en el caso de las mujeres, que han sido las más afectadas con el desempleo– promoviendo una política inclusiva, distributiva y de cohesión social en la frontera norte mexicana. En efecto, según el Instituto Nacional

---

<sup>332</sup> Ramos García, José María, *Gobernanza, seguridad y COVID-19*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2022; pp. 41-42.

de Estadística y Geografía<sup>333</sup>, las mujeres son el sector más afectado laboralmente a consecuencia de la pandemia por COVID-19. En el primer trimestre de 2021, 1.6 millones de personas salieron de la fuerza laboral, de las que, 84 por ciento son mujeres. Sin embargo, según el propio INEGI, a nivel de las entidades federativas del norte, Chihuahua (con 34.3 %), Nuevo León (con 34.9 %) y Baja California (con 35.8 %) registraron las tasas más bajas durante el primer trimestre de 2021. Lo que se explica por la diversidad de la economía laboral, en particular por el crecimiento del sector servicios por menor cruce fronterizo y las opciones de empleo generadas por la industria maquiladora.

El cierre de la frontera mexicana en el marco de la Iniciativa Conjunta<sup>334</sup> permitió un crecimiento del comercio fronterizo, porque los consumidores mexicanos reorientaron sus compras en México. Aunado al flujo de turistas de Estados Unidos –que siguieron cruzando a pesar de no ser un cruce esencial– benefició el aumento de la actividad comercial turística a la frontera mexicana.

En Baja California, como en gran parte de México, la situación económica y los estándares de vida son muy diversos. Si bien existe un salario mínimo legal, su propósito fundamental es asegurar que los trabajadores reciban una compensación justa por su labor. Sin embargo, este salario mínimo puede no ser suficiente para cubrir las necesidades básicas y los gastos cotidianos de los trabajadores. Muchas veces, los trabajadores necesitan buscar múltiples empleos o depender de la ayuda gubernamental para llegar a fin de mes. Además, el costo de vida puede variar considerablemente dentro del estado, siendo las áreas urbanas como Tijuana y Mexicali mucho más caras que las zonas rurales. Esta disparidad puede dificultar

---

<sup>333</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva Edición (ENOEN). Cifras durante el primer trimestre. [Comunicado de Prensa], México, 2021. Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe\\_ie/enoe\\_ie2021\\_05.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2021_05.pdf)

<sup>334</sup> Iniciativa conjunta de México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19 (Comunicado núm. 92). Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/iniciativa-conjunta-de-mexico-y-estadosunidos-para-combatir-la-pandemia-de-covid-19>



que los trabajadores alcancen un Ingreso Mínimo Vital, incluso si ganan más del salario mínimo.

Es importante señalar que, aunque hay trabajadores en América Latina que reciben un salario mínimo, muchos enfrentan dificultades para cubrir sus necesidades básicas diarias. La desigualdad de ingresos y la pobreza continúan siendo problemas significativos en la región. En nuestro país, el ingreso mínimo necesario se considera un derecho no especificado, ya que no está explícitamente mencionado ni establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, de acuerdo con el Dr. Basilio A. Martínez Villa, en una lectura sistemática de la constitución se deduce que está contemplado o se puede inferir que está contemplado en varios artículos, incluidos el 1, 3, 4, 6, 13, 25, 26, 27, 28, 31f-IV y 123. Colombia ha desarrollado aspectos importantes de este concepto en su jurisprudencia, como se evidencia en la tesis SU-995/99, donde se establece que la valoración del mínimo vital no es objetiva, sino que depende de las circunstancias específicas del demandante, y no se limita únicamente al aspecto monetario, sino que también se considera el valor de su trabajo. Además, la Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que tanto el Estado como la sociedad, en concordancia con los principios de la dignidad humana y la solidaridad, deben contribuir a garantizar a toda persona un mínimo vital para una existencia digna.<sup>335</sup>

El Estado social de derecho requiere esforzarse en crear las condiciones necesarias para garantizar a todos los ciudadanos del país una calidad de vida digna, dentro de las limitaciones económicas disponibles. Se señala tres aspectos clave en un modelo de justicia: a) la medida de la justicia en términos de beneficios

---

<sup>335</sup> Martínez Villa, Basilio A. Título completo del proyecto de aplicación: "El mínimo vital como criterio orientativo de la justicia distributiva en el contexto de las teorías de derechos humanos y las teorías de la justicia de Rawls y Sen." Proyecto de aplicación, Centro de Estudios Universitarios Xochicalco, México, octubre de 2023, p. 27.

individuales, b) la recopilación de información sobre estos beneficios y c) la priorización de ciertos aspectos del bienestar de cada individuo.

La manera en que se evalúa el concepto de igualdad y justicia en relación con el bienestar de un individuo se refiere a la métrica. Existen varios enfoques para esta evaluación, como la utilidad, el índice de bienes primarios, el índice de capacidades, los ingresos o un conjunto de bienes y recursos. La agregación implica integrar información sobre las ventajas de un acuerdo para una persona, determinando qué elementos se considerarán "benéficos" para el individuo, como los ingresos, el patrimonio o las libertades. Por ejemplo, el enfoque utilitario busca maximizar la suma total de utilidades de diferentes personas y calcular promedios. Otros enfoques priorizan las características distributivas relacionadas con la posición relativa de cada individuo en la sociedad en lugar de la suma total de utilidades. En términos de prioridad, varios modelos asignan importancia a diferentes aspectos: Rawls da prioridad a la libertad, Dworkin a la igualdad y Roemer al acceso a los recursos sociales.

Según la perspectiva de Rawls, los ingresos son esenciales como un medio para que las personas alcancen diversos objetivos y oportunidades en la vida. Desde este punto de vista, el valor de los ingresos no reside en sí mismos, sino en su capacidad para adquirir otros bienes y servicios necesarios para una vida digna. Estos incluyen necesidades básicas como alimentación, vestimenta y vivienda, así como educación, atención médica y otros recursos necesarios para el crecimiento personal y la participación en la sociedad. La distribución de ingresos y riqueza, así como la regulación de actividades cooperativas por parte de quienes tienen autoridad y responsabilidad, pueden ser modificadas para garantizar una asignación justa de estos recursos básicos y para ajustar las expectativas de los individuos de acuerdo con las restricciones de libertad y accesibilidad.

Una organización estructural eficiente en Baja California es aquella en la que no se puede alterar la distribución sin perjudicar a algunos para favorecer a otros.

Según Rawls, es crucial organizar la distribución del ingreso de manera que se maximice el bienestar de quienes tienen menos ventajas en la sociedad. Dado que la desigualdad de ingresos puede generar acceso desigual a oportunidades y calidad de vida, lo cual sería injusto, se propone un sistema económico y social justo que garantice que los ingresos beneficien principalmente a los menos privilegiados. Esto implica priorizar las necesidades de estos grupos, permitiendo algunas desigualdades que beneficien a toda la sociedad en el Estado.

El efecto del Ingreso Mínimo Vital en el bienestar de un individuo es notable, pues se fundamenta en la premisa de que todos deben obtener un salario adecuado en sus labores para sufragar necesidades esenciales como alojamiento, alimentación, cuidado médico y educación, y contar con recursos adicionales para integrarse en la sociedad y disfrutar de una calidad de vida aceptable.

Cuando las personas reciben un salario mínimo adecuado en Baja California, es menos probable que enfrenten estrés financiero, lo que puede tener un impacto negativo en su salud física y mental. Además, tendrán más oportunidades de participar en actividades comunitarias y recreativas, lo que contribuirá a mejorar su bienestar general. Por el contrario, si a las personas no se les paga un salario mínimo que funcione como un Ingreso Mínimo Vital en esta región, podrían enfrentar dificultades para llegar a fin de mes, lo que resulta en estrés financiero y una menor calidad de vida. Es posible que deban depender de la asistencia del gobierno para cubrir sus gastos básicos, lo que limita su tiempo y energía para otras actividades. Por lo tanto, es crucial determinar si el salario mínimo debe ser suficiente por sí solo o si el Estado debe proporcionar subsidios complementarios.

Rawls argumenta que al considerar cómo se distribuye el ingreso entre las diferentes clases sociales, debemos tener en cuenta la situación de aquellos que están en peor posición. Imaginemos que cada grupo de ingresos se correlaciona con individuos representativos cuyas expectativas nos ayudan a evaluar esa distribución. Por ejemplo, quienes comienzan como empresarios en una sociedad

democrática con propiedad tendrán mejores perspectivas que aquellos que empiezan como trabajadores no cualificados. Aunque se eliminen las injusticias sociales actuales, es probable que esta diferencia persista. Entonces, ¿qué justifica esta disparidad inicial en las oportunidades de vida? Según el principio de la diferencia, esta desigualdad inicial solo es aceptable si beneficia al representante que está en peor situación, en este caso, el trabajador no cualificado. La desigualdad en las expectativas solo es permisible si su eliminación empeoraría aún más la situación de los trabajadores no cualificados.

Amartya Sen ha examinado las perspectivas de Rawls sobre los ingresos y los bienes básicos en su propio trabajo sobre economía del bienestar y justicia social. En particular, Sen ha cuestionado la dependencia de Rawls en los ingresos como un bien fundamental y ha sugerido medidas alternativas de bienestar que consideran una gama más amplia de capacidades y funciones humanas. Aunque en las últimas cinco décadas ha habido un enriquecimiento en los enfoques de los modelos de justicia distributiva, no fue hasta los últimos 25 años que se ha desarrollado gradualmente el enfoque de las capacidades, siendo una idea impulsada por Amartya Sen y que implica un marco de evaluación interdisciplinario.

El enfoque de capacidades, según Robeyns, abarca diversos usos, como la evaluación de la pobreza o la desigualdad, así como la medición de la calidad de vida. Sin embargo, este enfoque requiere de una estructura más definida en cuanto a indicadores para ser plenamente efectivo en la evaluación de las relaciones interpersonales. Robeyns enfatiza la importancia de centrarse en los funcionamientos y capacidades, destacando las deficiencias en el diseño de políticas públicas que no han establecido criterios claros en este sentido. Para que el enfoque de capacidades sea útil en la medición de la calidad de vida y en la formulación de políticas sociales, es crucial desarrollar indicadores y criterios más específicos. Además, la falta de una base normativa en la literatura sobre este enfoque impide abordar adecuadamente la distinción entre la responsabilidad personal y colectiva, lo que limita su comparabilidad con otras teorías de justicia y

políticas públicas que sí consideran este aspecto. Esta carencia también dificulta la aplicación del enfoque de capacidades en contextos económicos y políticos donde se valoran principios de justicia distributiva y responsabilidad individual.

En Baja California, se destaca otra carencia en la aplicación del enfoque de capacidades en políticas públicas: la falta de precisión en la selección de las capacidades relevantes. Este enfoque implica la comparación entre personas para evaluar su funcionamiento y capacidad real, pero no especifica qué capacidades son importantes. El Ingreso Mínimo Vital juega un papel crucial en determinar la calidad de vida de los individuos, ya que afecta el acceso a la educación, atención médica y el nivel general de bienestar.

La conexión entre una vida digna y el Ingreso Mínimo Vital tiene un impacto directo en la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas y mantener un nivel de vida adecuado. Por lo tanto, es necesario contar con una cantidad de dinero suficiente para cubrir necesidades esenciales como alimentación, vivienda, atención médica y educación, sin depender exclusivamente de la asistencia gubernamental o de otras fuentes de ingresos.

Según Alexy, la importancia del concepto de derechos fundamentales radica en la necesidad de una norma de derecho fundamental para afirmar la existencia de tales derechos. Esta idea conduce al examen de la estructura de dicha norma, la cual puede ser un principio o una regla. Los principios se refieren a la realización óptima dentro de las posibilidades legales, mientras que las reglas establecen mandatos precisos que deben cumplirse o no. La distinción entre principio y regla no es simplemente cuantitativa, sino cualitativa.

Además, el autor germano argumenta que un principio como la "Dignidad Humana", presente en la constitución alemana, puede ser interpretado tanto como principio como regla, teniendo un carácter dual. Este principio implica derechos a acciones negativas y positivas, libertades y competencias, otorgando al individuo

derechos frente al Estado que podrían obtenerse también de particulares si se dispusiera de los medios financieros adecuados y si existiera una oferta suficiente en el mercado.

Cuando se mencionan los derechos sociales fundamentales, como el derecho a la previsión, el trabajo, la vivienda y la educación (conocidos como DESCAs), se está haciendo referencia principalmente a beneficios concretos. Si una persona recibe un Ingreso Mínimo Vital, es más probable que cuente con la estabilidad financiera necesaria para mantener un nivel de vida adecuado. Esto podría traducirse en mejoras en su calidad de vida en general, como un acceso más fácil a la atención médica, viviendas más seguras y una alimentación más saludable. Por otro lado, si alguien carece de un Ingreso Mínimo Vital, esto podría tener consecuencias negativas en su calidad de vida, como verse obligado a vivir en condiciones inadecuadas, saltarse comidas o depender de alimentos poco saludables, o incluso renunciar al tratamiento médico necesario.

El Ingreso Mínimo Vital se convierte en un elemento crucial para evaluar el bienestar de los habitantes de Baja California y sus municipios, ya que directamente influye en su capacidad para cubrir necesidades básicas y mantener un nivel de vida adecuado. En este contexto, las teorías de la justicia juegan un papel fundamental al intentar establecer principios que orienten hacia la construcción de una sociedad más equitativa. La noción de calidad de vida se entrelaza estrechamente con los debates sobre justicia, siendo considerada como un objetivo primordial para mejorar el bienestar de la población. Desde la perspectiva de la justicia, se aboga por la distribución equitativa de recursos y oportunidades para maximizar el bienestar general de los ciudadanos bajacalifornianos y sus comunidades.

En anteriores secciones, se ha expuesto la postura del filósofo John Rawls, quien defiende que una sociedad justa es aquella que salvaguarda los derechos fundamentales y libertades de todos sus miembros, y donde se corrigen las

desigualdades económicas y sociales para favorecer a los menos privilegiados. Cada teoría de la justicia aborda la calidad de vida desde perspectivas distintas. Por ejemplo, el utilitarismo, una corriente ética consecuencialista, propone que las acciones y políticas deben evaluarse según su capacidad para maximizar la felicidad o el bienestar general. Desde esta óptica, se considerarían justas las políticas que mejoren la calidad de vida de un amplio número de personas. Sin embargo, Rawls destaca la importancia de asegurar que todos tengan acceso a los bienes y servicios esenciales para una vida digna, como la atención médica, la educación y una vivienda adecuada, y no se basen únicamente en indicadores agregados de bienestar.

Al poner en primer plano las necesidades de los miembros más vulnerables de la comunidad en Baja California, una teoría de la justicia puede contribuir a asegurar que todos tengan la posibilidad de llevar una vida plena y significativa en la región. De esta manera, esta teoría puede dirigirse hacia la mejora de la calidad de vida al proporcionar un marco para evaluar y priorizar políticas y acciones que impulsen el bienestar tanto individual como colectivo. Un enfoque teórico de este tipo se centra en establecer los principios y valores que deberían orientar la distribución equitativa de recursos y oportunidades en la sociedad bajacaliforniana.

La noción de calidad de vida se frecuentemente vincula con la equidad en una sociedad. En términos generales, una idea teórica de justicia se enfoca en asegurar que todos satisfagan sus necesidades básicas y accedan a oportunidades esenciales para una vida plena. Esto implica aspectos como vivienda, atención médica, educación, y otros recursos que influyen en la calidad de vida. Una teoría de la justicia busca garantizar el acceso equitativo a estos recursos básicos, como la provisión de atención médica universal o educación gratuita, para fomentar una vida saludable y plena para todos. Además, aborda la distribución justa de recursos y oportunidades, lo que puede implicar políticas para reducir la desigualdad económica, como impuestos progresivos o programas de bienestar social. Reducir

esta desigualdad garantiza que todos tengan acceso a lo necesario para una alta calidad de vida.

Esto implicaría implementar políticas destinadas a preservar el medio ambiente y fomentar el desarrollo sostenible, como la promoción de la energía renovable o la reducción de las emisiones de carbono. Al asegurarnos de que vivimos en un entorno sostenible y saludable, podemos garantizar que todos tengan la oportunidad de disfrutar de una vida larga y plena. Existe una coincidencia entre el concepto de Ingreso Mínimo Vital y las teorías de justicia que abordan la calidad de vida. Un salario digno se puede entender como el mínimo necesario para que una persona o familia satisfaga sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda, atención médica y otros gastos esenciales.

La propuesta de un Ingreso Mínimo Vital en Baja California busca asegurar que los residentes de sus municipios puedan mantener un nivel de vida adecuado y prevenir su caída en la pobreza. Esta iniciativa se fundamenta en teorías de justicia que resaltan la importancia de proveer a las personas con los recursos necesarios para una vida digna y satisfactoria. En el contexto local, esto implica garantizar que los trabajadores y las familias en situación de vulnerabilidad tengan acceso a ingresos mínimos que les permitan cubrir sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda y educación. De esta manera, se busca promover la igualdad de oportunidades y el bienestar social en todos los municipios de Baja California.



## CONCLUSIONES

Las crisis económicas, sanitarias y sociales que han impactado al mundo en los últimos años han puesto de manifiesto la necesidad de replantear el enfoque de las políticas fiscales para garantizar una distribución equitativa de los recursos y lograr una sociedad más justa e inclusiva. En este sentido, la importancia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se hace más evidente que nunca, ya que son fundamentales para garantizar la calidad de vida de todas las personas en lo particular y para lograr un desarrollo sostenible de la sociedad en su conjunto.

La reorientación de la política fiscal debe estar enfocada en garantizar el acceso a los derechos fundamentales, como la educación, la salud, la vivienda y el empleo, así como en la protección del medio ambiente y el desarrollo de las comunidades más vulnerables. Además, la implementación de políticas fiscales justas y equitativas permitirá reducir las desigualdades económicas y sociales, promoviendo así la igualdad de oportunidades para todos y todas.

Es fundamental que las políticas fiscales se orienten hacia la protección y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en lugar de priorizar el crecimiento económico a cualquier costo. Esto permitirá lograr una sociedad más justa, inclusiva y sostenible, que garantice el bienestar de todas las personas y proteja el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Estos derechos son esenciales para el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible de las comunidades y sociedades. Los derechos económicos, como el acceso al trabajo y la seguridad social, son fundamentales para garantizar la subsistencia y el bienestar material de las personas. Los derechos sociales, como la educación y la salud, son esenciales para el desarrollo humano y el bienestar social. Los derechos culturales, como el acceso a la cultura y el patrimonio, son importantes para preservar la diversidad cultural y promover la creatividad y la innovación. Y los derechos ambientales son vitales para garantizar un planeta habitable y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

La reorientación de la política fiscal hacia la protección y promoción de estos derechos implica un cambio en el enfoque de las políticas públicas y la distribución de recursos. Se trata de priorizar el bienestar de las personas y la sostenibilidad del planeta por encima del crecimiento económico a cualquier costo. Esto implica la implementación de políticas fiscales justas y equitativas que permitan reducir las desigualdades económicas y sociales, promover la igualdad de oportunidades para todos y todas, y proteger el medio ambiente.

Esto también implica un cambio en la forma en que se mide el éxito económico. En lugar de medir el éxito económico únicamente en términos de crecimiento del PIB, es necesario adoptar indicadores más amplios que tengan en cuenta el bienestar de las personas y la sostenibilidad del planeta. Esto permitirá evaluar el impacto de las políticas fiscales en términos de su contribución al desarrollo humano, la reducción de las desigualdades económicas y sociales, la protección del medio ambiente y la sostenibilidad.

La situación actual del mundo nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de implementar políticas que promuevan el bienestar de las personas y la sostenibilidad del planeta. En este sentido, es importante considerar la interdependencia entre las diferentes dimensiones del desarrollo, como la económica, social, cultural y ambiental.

La implementación de políticas fiscales adecuadas es una herramienta clave para lograr estos objetivos. En primer lugar, es necesario adoptar un enfoque equilibrado que promueva el desarrollo económico y la creación de empleo, al mismo tiempo que se garantiza el acceso a los derechos fundamentales como la educación, la salud y la vivienda. Asimismo, es necesario fomentar la innovación y la creatividad a través de políticas que promuevan la diversidad cultural y el acceso a la cultura y el patrimonio.

Además, la implementación de políticas fiscales justas y equitativas es fundamental para reducir las desigualdades económicas y sociales, promover la igualdad de oportunidades y proteger el medio ambiente. En este sentido, es necesario considerar la distribución equitativa de los recursos y la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de todas las personas, especialmente de las comunidades más vulnerables.

La evaluación de la efectividad de las políticas fiscales debe basarse en indicadores que reflejen el impacto de estas políticas en la calidad de vida de las personas y la sostenibilidad del planeta. De esta manera, se podrá medir el progreso de las políticas en términos de desarrollo humano, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros aspectos.

En definitiva, la reorientación de la política fiscal hacia la protección y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es fundamental para lograr una sociedad más justa, inclusiva y sostenible. Esto requerirá un cambio en la forma en que se aborda la política fiscal y la distribución de recursos, así como una nueva forma de medir el éxito económico que tenga en cuenta el bienestar de las personas y la sostenibilidad del planeta. Solo así podremos garantizar un futuro más justo y sostenible para todos y todas.

En este contexto de transformación global, la necesidad de replantear y rediseñar las políticas fiscales adquiere un papel crucial en la construcción de un mundo más equitativo y armonioso. La crisis económica y social que ha sacudido a las naciones ha actuado como catalizador, impulsando una revisión profunda de las prioridades y enfoques tradicionales. Ahora, más que nunca, se requiere una visión renovada que coloque en el centro de atención los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, forjando una trama de interdependencia y colaboración que nutra el bienestar de las personas y la salud del planeta.

La reorientación de las políticas fiscales no puede ser concebida únicamente como una respuesta a las contingencias coyunturales, sino como una estrategia a largo plazo que abrace la sostenibilidad y la justicia en todas sus dimensiones. Esta transformación implica una redistribución consciente y deliberada de los recursos, destinando inversiones significativas hacia la educación de calidad, la atención médica accesible y la vivienda digna. Al mismo tiempo, se requiere un compromiso decidido con la creación de empleo y oportunidades para todos, sin importar su origen o condición, empoderando a las comunidades más vulnerables y marginadas.

La preservación del medio ambiente emerge como uno de los cimientos esenciales de este enfoque renovado. Las políticas fiscales deben ser concebidas con una lente ecológica, promoviendo la adopción de energías limpias, la gestión responsable de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático. Esto no solo garantiza un futuro habitable para las generaciones venideras, sino que también estimula la innovación tecnológica y fomenta un desarrollo económico sustentable.

En esta metamorfosis de la política fiscal, los indicadores tradicionales ceden terreno ante métricas más inclusivas y holísticas. El Producto Interno Bruto (PIB) ya no puede ser el único parámetro de éxito, ya que no refleja fielmente la calidad de vida de las personas ni la salud del ecosistema. Surge la necesidad imperativa de abrazar indicadores que midan el bienestar subjetivo, la igualdad de género, la equidad social y la huella ecológica, proporcionando una imagen más completa y realista de los logros y desafíos de la sociedad.

La implementación de estas políticas requiere una colaboración multifacética y un esfuerzo conjunto de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales. La toma de decisiones participativa y transparente debe guiar este proceso, con un enfoque en la rendición de cuentas y la adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

En última instancia, la reorientación de la política fiscal es un llamado a un nuevo contrato social, uno que priorice el bienestar humano y la sostenibilidad planetaria sobre los intereses exclusivamente económicos. Es un camino hacia la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y resiliente, donde todos los individuos tengan la oportunidad de prosperar y contribuir al florecimiento de sus comunidades y del mundo en su conjunto. Solo mediante esta audaz redefinición de las políticas fiscales podremos encaminarnos hacia un futuro en el que la equidad y la armonía sean los pilares fundamentales de la convivencia global.

Priorizar la Educación y la Formación Continua: Invertir de manera significativa en sistemas educativos que sean accesibles, inclusivos y de alta calidad. Además, fomentar programas de formación continua para que las personas puedan adaptarse a los cambios tecnológicos y laborales, fortaleciendo así su participación en la economía y su bienestar.

A continuación se proponen las siguientes recomendaciones para abordar la reorientación de las políticas fiscales hacia la protección y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales:

- Resultaría provechoso incorporar el concepto del mínimo vital directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución del Estado de Baja California, al hacerlo, se establecería como un derecho fundamental garantizado, en lugar de ser simplemente una noción derivada o inferida de la legislación vigente. Esta medida facilitaría el acceso a recursos esenciales para todos los ciudadanos, asegurando que cuenten con lo necesario para satisfacer sus necesidades básicas.
- Después de haber incorporado el concepto del mínimo vital a la Constitución, es esencial clarificar los elementos que constituyen este derecho. Este paso se enmarca en los principios de justicia y derechos humanos propuestos, ya que la extensión del mismo determinará si estamos considerando un derecho

fundamental o simplemente una suma de dinero. Además, será fundamental examinar cómo este derecho se entrelaza con otros derechos, lo que permitirá establecer un indicador que no solo sea cuantitativo, sino que también refleje el bienestar integral de los bajacalifornianos.

- **Garantizar la Accesibilidad a la Salud:** Establecer sistemas de salud sólidos y asequibles, promoviendo la prevención y el acceso a servicios médicos de calidad para todas las personas, independientemente de su situación socioeconómica.
- **Impulsar la Vivienda Digna y Sostenible:** Implementar políticas que faciliten el acceso a viviendas dignas y asequibles, considerando prácticas de construcción sostenible y respetuosa con el medio ambiente.
- **Fomentar la Innovación y la Creatividad:** Establecer incentivos fiscales que promuevan la diversidad cultural, el acceso a la cultura y el patrimonio, y que estimulen la creatividad y la innovación en todas las áreas de la sociedad.
- **Promover Energías Limpias y Sostenibles:** Diseñar políticas fiscales que incentiven la adopción y el desarrollo de tecnologías energéticas limpias y renovables, reduciendo la dependencia de combustibles fósiles y contribuyendo a la mitigación del cambio climático.
- **Incluir la Equidad de Género:** Integrar perspectivas de género en todas las políticas fiscales, asegurando la igualdad de oportunidades para todas las personas y abordando las desigualdades de género en el acceso a los recursos y servicios.

- **Establecer Impuestos Progresivos:** Diseñar sistemas tributarios que sean justos y equitativos, con impuestos progresivos que recaigan más en quienes tienen mayores recursos, y utilizar esos ingresos para financiar programas sociales y de desarrollo.
- **Promover la Transparencia y Rendición de Cuentas:** Garantizar la transparencia en la asignación y uso de los recursos fiscales, y promover la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales y otros actores involucrados en la implementación de políticas.
- **Fomentar la Participación Ciudadana:** Involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con las políticas fiscales, asegurando que las voces de todos los ciudadanos sean escuchadas y consideradas.
- **Evaluar el Impacto en el Bienestar y la Sostenibilidad:** Utilizar indicadores más amplios y holísticos para medir el éxito de las políticas fiscales, centrándose en el bienestar humano, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.
- **Promover la Cooperación Internacional:** Colaborar con otras naciones en la implementación de políticas fiscales alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible, compartiendo mejores prácticas y aprendizajes para maximizar los impactos positivos.
- **Adaptabilidad y Flexibilidad:** Reconocer que las circunstancias cambian con el tiempo, por lo que las políticas fiscales deben ser adaptables y flexibles para abordar desafíos emergentes y garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo.

En el umbral de un nuevo capítulo en la historia global, la reinención de las políticas fiscales se alza como una imperiosa necesidad para cimentar un futuro más equitativo y resiliente. En un mundo sacudido por la interconexión de crisis económicas, sociales y medioambientales, la reorientación de las políticas fiscales adquiere un rol trascendental en la construcción de sociedades justas e inclusivas.

La priorización de la educación y la formación continua se erige como un faro de esperanza en este horizonte transformador. La inversión decidida en sistemas educativos accesibles y de alta calidad no solo dota a las personas con las herramientas para prosperar, sino que también infunde una resiliencia fundamental frente a los cambios tecnológicos y laborales. La formación continua se alza como un puente hacia la adaptabilidad, permitiendo a los individuos navegar por las aguas cambiantes de la economía global con confianza y competencia.

En paralelo, la garantía de accesibilidad a la salud se erige como un pilar esencial en la edificación de sociedades equitativas. La consolidación de sistemas de salud sólidos y asequibles es una proclamación inequívoca del valor fundamental de cada vida humana, independientemente de su estatus socioeconómico. La promoción de la prevención y el acceso a servicios médicos de calidad no solo fortalece la salud individual, sino que también genera un tejido colectivo resistente y capaz de enfrentar desafíos de salud pública.

La visión de viviendas dignas y sostenibles reverbera con la urgencia de equilibrar las necesidades humanas con el respeto al medio ambiente. La implementación de políticas que faciliten el acceso a viviendas asequibles no solo satisface una necesidad básica, sino que también sienta las bases para la construcción de comunidades prósperas y respetuosas con la naturaleza. La adopción de prácticas de construcción sostenible promueve una relación armoniosa entre el ser humano y su entorno, forjando un camino hacia la coexistencia sostenible.



La innovación y la creatividad emergen como motores de progreso en esta travesía transformadora. La promulgación de incentivos fiscales que celebren la diversidad cultural y fomenten el acceso a la cultura y el patrimonio estimula la creatividad, nutriendo el tejido social con una riqueza de perspectivas y expresiones únicas. Estos incentivos cultivan la innovación en todas las esferas, desde las artes y la tecnología hasta la resolución de problemas sociales complejos.

Mientras tanto, la transición hacia energías limpias y sostenibles surge como una brújula hacia la resiliencia medioambiental. La adopción y el desarrollo de tecnologías energéticas limpias y renovables no solo liberan a las sociedades de la dependencia de combustibles fósiles, sino que también desencadenan una transformación hacia sistemas energéticos más eficientes y amigables con el planeta. La lucha contra el cambio climático y la conservación de los recursos naturales encuentran en estas políticas fiscales un aliado crucial.

La equidad de género resplandece como un mandato ineludible en esta travesía hacia la equidad. La integración de perspectivas de género en todas las políticas fiscales se traduce en un compromiso profundo con la igualdad de oportunidades y el empoderamiento de todas las personas, independientemente de su género. Esta inclusión incansable derriba las barreras que han limitado históricamente el potencial de muchas voces, catalizando así una sociedad más justa y participativa.

El diseño de sistemas tributarios progresivos levanta una bandera de equidad en la distribución de la carga fiscal. La implementación de impuestos progresivos, que gravan más a quienes poseen mayores recursos, funda un camino hacia la mitigación de las desigualdades económicas. Estos ingresos redirigidos hacia programas sociales y de desarrollo nutren el tejido social, promoviendo la cohesión y el bienestar general.

La promoción de la transparencia y la rendición de cuentas traza una senda hacia la confianza en las instituciones gubernamentales. La asignación y el uso transparente de los recursos fiscales fomentan un vínculo de responsabilidad entre los gobiernos y la sociedad, fortaleciendo la colaboración y la toma de decisiones informadas.

La inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones fiscales cultiva una democracia más vibrante y participativa. La implicación activa de la sociedad civil garantiza que las políticas fiscales reflejen las necesidades y aspiraciones de todas las personas, dando vida a una democracia genuinamente representativa.

La evaluación del impacto en el bienestar y la sostenibilidad trasciende los confines de las métricas tradicionales. La adopción de indicadores más amplios y holísticos proporciona una visión más completa de los resultados de las políticas fiscales, asegurando que el bienestar humano, la equidad social y la sostenibilidad ambiental sean los ejes rectores de las decisiones fiscales.

La promoción de la cooperación internacional en la implementación de políticas fiscales comparte un mensaje de solidaridad y colaboración. La convergencia de naciones en torno a los objetivos de desarrollo sostenible amplifica los impactos positivos, desatando un efecto multiplicador que trasciende las fronteras.

Finalmente, la adaptabilidad y flexibilidad de las políticas fiscales reverberan con la conciencia de que los desafíos emergen y evolucionan con el tiempo. La capacidad de ajustarse y responder ágilmente a nuevas circunstancias asegura que las políticas fiscales sean herramientas vivas, capaces de enfrentar desafíos actuales y futuros con astucia y determinación. Este entramado de recomendaciones despliega una hoja de ruta hacia la transformación de las políticas fiscales en catalizadores del bienestar humano y la sostenibilidad global. Estas

directrices no solo iluminan el camino hacia una sociedad más equitativa, justa y próspera, sino que también invitan a una reflexión profunda sobre el papel fundamental que las políticas fiscales juegan en la configuración del mundo que compartimos.

## Fuentes de Consulta

### Fuentes Bibliográficas:

Adame Goddard, Jorge, Los derechos económicos, sociales y culturales como deberes de solidaridad, en Carbonell, Miguel coordinador, Derechos Fundamentales y Estado, México, IIJ-UNAM, 2002.

Adhanom Ghebreyesus, Tedros, Alocución de apertura del en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado en 3 de julio de 2020. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

Aguilar Villanueva, L.F. Estudio Introductorio, en El estudio introductorio de las políticas públicas, 1ª antología, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 29.

Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. The output effect of fiscal consolidation plans. Journal of International Economics, 96, Supplement 1, S19-S42. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2014.11.003>. 2015

Alexy, R., El concepto y la validez del derecho, traducción de J. SEÑA, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 180 y ss. ALEXY, R., Teoría de los derechos fundamentales, traducción de E. GARZÓN VALDEZ, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

Almendariz N. Castillo, S y Cuestas J. Análisis de las herramientas de gestión que utilizan las unidades productivas de la parroquia de Salinas provincia de Bolívar. Revista Politécnica, 32. Ecuador, 2013, pp.118-126 ISSN: 1390-0129.

Alston, Philip, relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en el marco de la celebración del seminario a impulsar la justicia fiscal a través de los derechos humanos, en Lima, Perú 2015. “Expertos debaten sobre política fiscal y derechos humanos en Latinoamérica”, recuperado: <https://www.youtube.com/watch?v=K-CSuztLnHA&feature=youtu.be> 30 de abril de 2015.

Álvarez Alcalá, Alil, “Cumplimiento de las normas fiscales. El caso de México”, Ed. Tirant Lo Blanch, México, 2014, p.88.

Annan, Koffi, Discurso del Secretario General ante la Cumbre Mundial de 2005, Nueva York.  
Recuperado: [https://www.un.org/es/sg/annan\\_messages/2005/sgsummit05.htm](https://www.un.org/es/sg/annan_messages/2005/sgsummit05.htm), 2020.

AnsuateguÍ, F., Argumentos para una teoría de los derechos sociales, en Los derechos sociales como una exigencia de la justicia, Zapatero, V. y M<sup>a</sup>. I. Garrido (editores), Universidad de Alcalá - Defensor del Pueblo, Madrid, 2009.

Añon, M. J. y otros, Lecciones de derechos sociales, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

Antón A. (2006). Rentas sociales, trabajo y ciudadanía. Cuadernos de Relaciones Laborales, 23(2), pp. 196  
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0505220191A>

Aparisi Miralles, Ángela, Los derechos humanos en la Declaración de Independencia de 1776, Ballesteros, Jesús (ed), Derechos Humanos, Concepto, fundamentos, sujetos, Madrid, Tecnos, 1<sup>a</sup> edición, 1992.

Arango, R, El concepto de derechos sociales fundamentales, 2ª ed., Legis, Bogotá, 2012.

Auditoría Superior de la Federación, Técnicas Presupuestarias, serie Apuntes Didácticos, Auditoría Superior de la Federación – Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México, 2016.

Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. Fiscal multipliers in recession and expansion (Working Paper 17447). National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w17447>, 2011.

Badillo, Diego, ¿Por qué Baja California es un foco rojo en la lucha contra el Covid-19? El Economista, <https://www.economista.com.mx/politica/Por-que-Baja-California-es-un-foco-rojo-en-la-lucha-contra-el-Covid-19-20200419-0003.html>, 19 de abril de 2020.

Balakrishnan, Radhika y Elson, Diane, Rethinking Economic Policy for Social Justice. The radical potential of human rights, 1st ed, Ed. Routledge, Londres, 2016, p. 4, ISBN: 978131573791.

Banco Central. Recuperado:

[https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom\\_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457](https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457), 2020.

Banco Mundial. “Capítulo 1. Los impactos económicos de la crisis de la COVID19.”, 2022. Recuperado de:

<https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis>

- Banco de España. 2020. "Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las economías avanzadas y emergentes." Documentos Ocasionales, núm. 2019
- Barahona Riera, Rocío, Nivel de vida adecuado, servicios sociales y envejecimiento, Foro Internacional sobre los derechos de las personas mayores, <https://www.cepal.org/es/eventos/foro-internacional-derechos-personas-mayores> México, 2012.
- Barrera, LP, Terrazas, LH, y Gómez, CG 2020. "La vivienda construida en serie y la influencia de la normatividad para las condiciones de habitabilidad en Ciudad Juárez, Chihuahua, México". Edähi Boletín Científico de Ciencias Sociales y Humanidades del ICShu 9, no. 17: 26-34.
- Batini, N., Callegari, G., & Melina, G. Successful austerity in the United States, Europe and Japan IMF Working Papers. International Monetary Fund, 2012, p. 12.
- Baxter, M., & King, R. G. Fiscal policy in general equilibrium. American Economic Review, 83 (3), 1993, p. 315-34.
- Baylos, Antonio. 2022. ¿Para qué sirve un sindicato? Los Libros de la Catarata
- Beato, EJS, & Álvarez, AMC 2006. "Derecho a la educación y democracia: los principios-directrices constitucionales inspiradores de la enseñanza en México". Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM 16, no. 2: 71-107.
- Beetsma, R. A survey of the effects of discretionary fiscal policy, Rapport till Finanspolitiska rådet. Stockholm: University of Amsterdam, CEPR and CESifo, 2008, p. 2.

Bergman, Marcelo y Nevárez, Armando, “¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación de los mecanismos sociales del cumplimiento”, Vol. XII, Núm. 1, I Semestre de 2005, p. 9.

Bergman, Marcelo, et al., *Evasión Fiscal del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, p. 11.

Beuchot, M. 1998. "*Los derechos humanos en la filosofía analítica: Ronald Dworkin*". *Tópicos, Revista de Filosofía*, 31-42.

Biaggini, Giovanni, La idea de Constitución: ¿nueva orientación en la época de la globalización?, en *Anuario Iberoamericano de la Justicia Constitucional*, 7ª Ed, España, 2003.

Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Blanchard, O., & Perotti, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 2002, pp. 1329-1368.

Bokobo Moiche, Susana, en la línea del conocimiento de John L. Campbel, “La globalización y el derecho tributario: una aproximación”. AFDUAM.9.2005. <http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/9/095:112%20susana%20bokobo.pdf> consultado 19/17/2020.

Brena Sesma, Ingrid, “El derecho a la salud”, en Valdez, Luz Maria (Coord.), *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, Mexico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.



Brofft Cervantes, Karla Tatiana. "Los Derechos Humanos en Tiempos de Crisis: La Relación entre México y la Unión Europea en el Sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)." Tesis para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Internacionales, México, D.F., julio de 2015.

Cabrero Mendoza, Enrique, Prólogo de Rodríguez Escobedo, Francisco José, "Políticas públicas y su focalización a programas públicos del sector social", Ed. MA Porrúa, México, 2021, p.5.

Calderón Carrero, José Manuel, "La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI", Recuperado de la página del Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España, <http://biblioteca.ief./cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=63434> consultado 18 de enero de 2022.

Camarena, C. S. R. 2015. "La influencia de las clasificaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales." *Ciencia jurídica* 4, no. 7: 123-139.

Cano Valle, Fernando, "*Principios de Derecho y Pandemias*", en González Martín Nuria, *Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*, Emergencia sanitaria del COVID-19, reflexiones desde el derechos (1), México, IJ-UNAM, 2020.

Canto Saenz, Rodolfo Armando, ¿Distribuir o redistribuir? Pobreza desigualdad y política pública en México; artículo publicado en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xviii, núm. 59, México, 2019.

Cárdenas Gómez, Gloria E. y Vargas Hernández, José G., "*Propuesta para el análisis de la política fiscal*", *Revista de Derecho*, 2015, pp. 119-120, ISSN 1993-4505.

Carpizo, Jorge, Derechos humanos y ombudsman, CNDH-IIJ, 1993, p. 77.

Carrillo Maldonado , Paúl A, el efecto de la política fiscal en expansión y recesión para ecuador: un modelo msvar, Cuadernos de Economía, vol. 36, núm. 71, Colombia, 2017. pp. 405-439; recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/2821/282154593009/html/>. consultado el 6 de abril de 2022.Casar, María Amparo y Buendía, Jorge, “El mexicano ante los impuestos”, Nexos en línea, 1º de enero de 2011, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), consultado el 8 de marzo de 2022.

Cassese, Sabino. Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation, New York, Journal of International Law and Politics, 4ª Ed, Roma, Italia, 2005.

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). “Nota Informativa.” CEF, abril 29, 2022.

CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). “Incorporación de la inscripción obligatoria al Registro Federal de Contribuyente.” Nota Informativa, septiembre 30, 2021.

CEPAL, “Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries,” ESS Working Paper no. 48, 2015.; CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Recuperado: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, 2016.

CEPAL, recuperado de : <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/06/08/cepal-mexico-podria-sumar-mas-de-2-5-millones-de-personas-en-pobreza-en-2022>, 2022.

“Así ayudan las grandes economías europeas a sus empresas y trabajadores durante la pandemia.” Cinco Días, 11 de agosto de 2020. Recuperado de: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/08/10/economia/1597077708\\_323950.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/08/10/economia/1597077708_323950.html)

Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. When is the government spending multiplier large? *Journal of Political Economy*, 119(1), 2011 doi: <http://dx.doi.org/10.1086/659312>. Pp78-121.

CIDH. “Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos.” Página 4. Washington D.C., octubre de 2015. [https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh\\_fiscalidad\\_ddhh\\_oct2015.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Recuperado: <https://www.cepal.org/es>, 2014.

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA., resolución No. 1/2020, Pandemia y derechos humanos de las américas. Recuperado, <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>, 2020.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque en derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, EE.UU, 2018.

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. La CIDH y su REDESCA instan a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y

de la salud pública frente a la pandemia del COVID-19. Recuperado.  
<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDEC), Observación general 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) 43º período de sesiones Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) Sexto período de sesiones (1991)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 13: el derecho a la educación (artículo 13 PIDESC) 21º período de sesiones 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 14: el derecho a la salud (artículo 12 PIDESC) 35º período de sesiones Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 15: Derecho al agua (artículo 11 y 12), del PIDESC 29º período de sesiones Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002 Tema 3 del programa.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general 18: el derecho a una alimentación adecuada (artículo 6 PIDESC) 35º período de sesiones Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005 Tema 3 del programa provisional.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México. "Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos. 10 de junio." Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México. Última modificación 10 de junio de 2021.

<https://www.cndh.org.mx/reforma-constitucional-en-materia-de-derechos-humanos-10-de-junio>.

Confederación de Patrones de la República Mexicana (COPARMEX), Salario Solidario: [https://coparmex.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/CPXSALARIOSOLIDARIO\\_V4.pdf](https://coparmex.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/CPXSALARIOSOLIDARIO_V4.pdf)

Conapred. 2022. “Informe Anual de Actividades 2022.” México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Recuperado: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_10\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2008\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf), 2019.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). (2017, 17 diciembre). INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2014 [Comunicado de prensa]. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/IEPDS-2014.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL). 2016. “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016.” México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)

Courtis, Christian (Coordinador), *Manual sobre justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2021.

Courtis, Christian, Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista, Documento de trabajo, PNUD, México, 2007.

Cruz Parceró, Juan A. El concepto de Derecho en la teoría del Derecho contemporánea. Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1998.

Cruz, Pablo J. "Derechos Sociales y Teorías de la Justicia." En Los Derechos Sociales desde una perspectiva Filosófica, editado por Luis González Plascencia y Álvaro Aragón Rivera, 25-40. México: Tirant lo Blanch, 2017.

Dantés, OG, Sesma, S., Becerril, VM, Knaul, FM, Arreola, H., & Frenk, J. 2011. "Sistema de salud de México". Salud pública de México 53, supl. 2: s220-s232.

David Ortega, "Paquete de reformas de AMLO requiere de una reforma fiscal para contar con recursos". Debate, 13 de febrero de 2024. <https://www.debate.com.mx/politica/Paquete-de-reformas-de-AMLO-requiere-de-una-reforma-fiscal-para-contar-con-recursos-20240213-0049.html>

De Cicco, A. O. "La justiciabilidad de los DESCAs. Una aproximación al derecho a condiciones equitativas y satisfactorias que garanticen la salud de las personas trabajadoras." Revista Derecho y Salud| Universidad Blas Pascal 5, no. 6 (2021): 115-127.

De la Cueva, Mario, Lo social en la Constitución Mexicana de 1917 (1969), tomado de Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, (comp.), El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología, México, UNAM-FCE, 1994.

Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020, recuperado:

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=S> 7 de febrero de 2020.

Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D., & Pescatori, A. A new action-based dataset of fiscal consolidation (IMF Working Paper 11/128). International Monetary Fund.2011

Durango Ocampo, Y. A. "Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el sector minero en Colombia." 2019.

Edelberg, W., Eichenbaum, M., & Fisher, J. D.. Understanding the effects of a shock to government purchases. Review of Economic Dynamics, 2(1), 1999, pp. 166-206.

Elementos básicos para la política fiscal, <http://www.espacio-publico.com/wp-content/uploads/2013/11/405ELEMENTOS%20B%C3%81SICOS%20DE%20POL%C3%8DTICA%20FISCAL.pdf> 2022

Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). Encuesta realizada en 2011, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), consultado 20 de abril de 2022.

Entrevista a Richard Smith, director del British Medical Journal, en "Sólo el 10% de los estudios es válido para el médico", El País, Madrid, 1 de octubre de 2002.

Escobar Carísimo, Ariana, Efectividad de los derechos sociales. España y Paraguay desde la perspectiva del comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, tesis doctoral, Universidad de Valencia, España, 2019.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Cada quien en su lugar", Colegio de la Frontera Norte Recuperado:

<https://www.uniradioinforma.com/columnas/columnista/293/columna13130.html> 15 de abril de 2020.

Fabra Zamora, Jorge L. (editor general), Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen dos, UNAM-IIJ, México, 2015.

Famá, ie el derecho a participar en la vida cultural. la observación general n. ° 21 del comité de derechos económicos, sociales y culturales. Buenos Aires: Facultad de Derecho-Universidad de Buenos Aires Departamento de Publicaciones, 135.

Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías, La ley del más débil, 4ª edición, Madrid, Trotta, 1999.

Ferrajoli, Luigi, El paradigma garantista, Madrid, Trotta, 2018.

Ferrás, Xavier. "Renta Básica Universal: Preguntas y Respuestas." Renta básica universal (RBU): preguntas y respuestas. Esade Do Better., April 9, 2020. <https://dobetter.esade.edu/es/renta-basica-universal>.

Flórez, Gustavo CAF 2003. "Apuntes sobre el principio de la libre determinación de los pueblos". Agenda Internacional 9 (18).

Galbraith, John Kenneth: El dinero. De dónde vino / Adónde fue, Madrid, ed. Hyspamérica, 1983, p. 325.

Gamboa, J. C. 2018. "Consolidando los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano: la justiciabilidad directa en la sentencia Lagos del Campo y la relatoría DESCA." En 70º aniversario de la



declaración universal de derechos humanos: La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión, 343-354. Tirant lo Blanch.

García Guzmán, M. "Derecho a la seguridad social". Estudios políticos (México) 32 (2014).

García Manrique, R, «En torno a la libertad, la igualdad y la seguridad como derechos humanos básicos (Acotaciones a Liborio Hierro)», DOXA. Cuadernos de filosofía del derecho, 2000.

García Manrique, R., «Los derechos sociales como derechos subjetivos», Derechos y Libertades, Número 23, Época II, junio 2010.

García Muñoz, Soledad, Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales: estándares Interamericanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización para los Estados Americanos; México, 2021.

Gaspar, V., Lam, R., Mauro, P., & Piazza, R. (12 de octubre de 2022). "La política fiscal puede ayudar a las personas a superar la crisis del costo de vida". FMI. Recuperado el 14 de febrero de 2024, de <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/10/12/fiscal-policy-can-help-people-rebound-from-cost-of-living-crisis>

González, Celia, and Jorge Paitán. 2017. *El derecho a la seguridad social*, vol. 28. Fondo Editorial de la PUCP.

Gómez Coteró, José de Jesús, "La crisis de la recaudación tributaria. Uno de los efectos de la globalización", En: Derecho Fiscal Mexicano: Actualidad y Proyecto Global, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2022, p. 89.

Gómez Cotero, José de Jesús, "Los Precios de Transparencia frente al fenómeno de la Globalización", Editado por Thomson Reuters, México, 2017, pp. 28-29.

Góngora, M. E.. El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá, 2003.

Hierro, L., «Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy» en Derechos sociales y ponderación, R. García Manrique (editor); Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2007.

Hierro, L., Los derechos humanos. Una concepción de la justicia, Marcial Pons, Madrid, 2016.

Holt, R. P. F., & Pressman, S. A new guide to post Keynesian economics. Londres: Routledge, 2001.

Humanium, La alimentación garantizada es un derecho fundamental, <https://www.humanium.org/es/derecho-alimentacion/> Alemania, mayo, 2019.

Ihering, El fin en el derecho, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1978.

Humanos, D. 1948. "Declaración Universal." Concluding Observations of the Human Rights Committee: Canada. 7 de Abril de 1999. CCPR/C/79/Add, 105.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) Recuperado [https://www.youtube.com/watch?v=hO7w\\_84ztqU](https://www.youtube.com/watch?v=hO7w_84ztqU), Junio 2018.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. 2012. p.208. ISBN 978-9929-8123-2-1.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, concepto de DESCAs. Recuperado <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/que-es-desca>, 2019.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos. "El 'Buzón Tributario' a la luz la Reforma Fiscal 2014." IMCP, 2013.

INEGI, Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021.

"Forestal - INEGI," INEGI, accedido Agosto 7, 2023. <https://www.inegi.org.mx/temas/forestal/>

Invezz, Política Fiscal, disponible en: <https://invezz.com/es/diccionario/politica-fiscal/> 2022.

Jongitud Zamora, José Daniel Cruz. "El derecho humano a la educación superior en México". Revista de la educación superior 46, núm. 182 (2017).

Jiménez, Juan Pablo, Wilson Peres, y Juan Carlos Gómez Sabaini. "La evasión fiscal en México: una revisión de la literatura." CEPAL Review 104 (2011): 153-173.

Laporta, F., «Los derechos sociales y su protección jurídica: introducción al problema», en Constitución y derechos fundamentales, J. BETEGÓN, F. LAPORTA. J. R. PÁRAMO y L. PRIETO (editores), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

Lasa, Alcides José, "Monetarismo versus keynesianismo: el debate sobre la efectividad de la política económica", en Análisis Económico, vol. III, N° 2 (Julio-Diciembre de 1984), p. 6. Disponible en: <http://www.ajlasa.com/articulos/ar1.pdf>

Lopez, Alejandro I. "Las 20 reformas constitucionales que propone López Obrador".  
El País, 6 de febrero de 2024. <https://elpais.com/mexico/2024-02-06/las-20-reformas-constitucionales-que-propone-lopez-obrador.html>

Luzárraga, F. A. "Constitución española, Constitución europea y globalización."  
Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 40 (2002).

Marccormik, N., Derecho legal y socialdemocracia. Ensayos sobre filosofía jurídica  
y política, traducción de M<sup>a</sup>. Lola González Soler, Tecnos, Madrid, 1990.

Marín Vaquero, Edgar Antonio; Análisis comparado internacional del Ingreso Básico  
Universal: Lecciones de política pública para México; Centro de Estudios de  
las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; México, 2018.

Martínez, Eduardo y García, Francisco, Tratado del derecho a la protección de la  
salud, Comunidad de Madrid, Madrid, 2000.

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. "Política social y pobreza en la 4T." Revista  
Mexicana de Sociología 85, no. spe (2023): 41-69. Publicado en línea el 24  
de febrero de 2023. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2023.0.60448>

Martínez, José R. "Los derechos culturales de las poblaciones mestizas en México:  
¿amenazados?".

Martínez Villa, Basilio A. "El mínimo vital como criterio orientativo de la justicia  
distributiva en el contexto de las teorías de derechos humanos y las teorías  
de la justicia de Rawls y Sen" Proyecto de aplicación, Centro de Estudios  
Universitarios Xochicalco, p. 1. Octubre de 2023.

Martínez Villa, Basilio A. "El mínimo vital como criterio orientativo de la justicia  
distributiva en el contexto de las teorías de derechos humanos y las teorías

de la justicia de Rawls y Sen" Proyecto de aplicación, Centro de Estudios Universitarios Xochicalco, p. 27. Octubre de 2023.

Mejía Rivera, Joaquín A., Las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Revista Internacional de Derechos Humanos, Argentina.

Melina, G. Macroeconomic implications of fiscal policy. Salerno: Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Universita' Degli Studi di Salerno, 2010.

Montesquieu, De L'esprit des lois (1748, Geneve). Edición consultada: Del espíritu de las leyes, Madrid, Sarpe, 1984, dos tomos; traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, T. I.

Morant, VB "El proceso de positivización de los derechos humanos, una perspectiva desde la filosofía de la naturaleza". Revista Catalana de Teología 42, núm. 2 (2017): 555-578.

Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, 20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1ra. Edición, México, ONU, 2016.

Napoleoni, Claudio, Curso de economía política, Barcelona, ed. Oikos-Tau, 1976, p. 351.

Nikken, Pedro. "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales ". Revista IIDH, 2010, 55-140. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>

Nikken, P. 2010. "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales". Revista lidh 52, no. 1.

Nussbaum, M., Crear Capacidades, Propuestas para el desarrollo humano, Barcelona, Paidós, 2012.

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe; recuperado de: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico>; 2022.

OCDE, 2022, recuperado de: <https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/> 2022.

Ocha León, Sara, Economía Informal, evolución reciente y perspectivas, CESOP, recuperado en <http://www.diputados.gob.mx> consultado el 22 de marzo de 2022.

Olmeda García, Marina del Pilar, Universalization of the Human Rights, México, Ed. Artificios, 2021.

Organización de los Estados Americanos. "Convención Americana sobre Derechos Humanos." OEA/Ser.L/V/II.82 doc.6 rev.1, 22 de noviembre de 1969.

Organización Internacional del Trabajo, Frente a la pandemia: Garantizar la seguridad y salud en el trabajo, Ginebra: OIT, 2020.

Organización Mundial de La Salud, "Constitución de la Organización Mundial de la Salud", en Documentos Básicos, Documento oficial núm. 240, Washington, 1991; Salleras, "La salud y..."; Marti Tusquets, El descubrimiento científico.

Organización Mundial de la Salud, *Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos*, Ginebra, OMS, 2008.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Recuperado <http://www.oecd.org/economic-outlook/>, 2020.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. 2020. "Apoyo gubernamental y la pandemia de COVID-19." Respuestas políticas a Coronavirus (COVID-19)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.. "Tax administration responses to COVID-19: Administrative measures to facilitate withholding tax relief claims". OECD, 6 de septiembre de 2021. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-administration-responses-to-covid-19-administrative-measures-to-facilitate-withholding-tax-relief-claims-373d0051/>.

Ostry, Jonathan D., Ghosh, Atish R. y Espinoza, Raphael, When Should Public Debt Be Reduced? International Monetary Fund Staff Discussion Note, SDN/15/10, Disponible en inglés: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1510.pdf>, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)2015.

Palimbella, Gianluigi, *The Rule of Law beyond the State: Failures, Promises, and Theory*, International Journal of Constitutional Law, Oxford, Portland, 7ª Ed, Estados Unidos de America, 2009.

Palomino Guerrero, Margarita, "Los estímulos fiscales: mecanismo para la igualdad de género". *Revista de la Facultad de derecho de México* tomo lxxv, núm. 264, julio-diciembre 2015, pp. 434-435.

Panel de la enfermedad de coronavirus de la OMS (COVID-19). Recuperado: <https://covid19.who.int/>, 2020.

Patiño, Lenin. "México, en camino a una crisis alimentaria". Alianza Salud, 14 de mayo de 2022. <https://alianzasalud.org.mx/2022/05/mexico-en-camino-a-una-crisis-alimentaria/>

Peces-Barba Martínez, Gregorio, Curso de derechos fundamentales, Teoría general, IV Edición, Colección cursos III, España, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

Peces-Barba, G., «Los derechos sociales: Apuntes políticos y jurídicos» en Los derechos sociales como una exigencia de la justicia, Zapatero, V. y Garrido, M<sup>a</sup>. I., Editores, Universidad de Alcalá - Defensor del Pueblo, 2009.

Pérez, Alberto E. Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho. Vol. 3. Editorial Tebar, 2007. pp. 19 y 20.

Pérez Luño, Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución, VII Edición, Madrid, España, Ed. Technos 2001.

Perotti, R. *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, Alemania: European Central Bank. 2002, p.168.

Pisarello, Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción, Madrid, Trotta, 2007.

Pisarello, Gerardo., Los derechos sociales y sus garantías, Madrid, Trotta, 1999.

Quintana Roldan Carlos F., Sabido Peniche, Norma D. Derecho Humanos, 6ta edición, México, Ed. Porrúa 2013.



Quintana Roldan Carlos F., Sabido Peniche, Norma D. Instrumentos Básicos de los Derechos Humanos, México, Ed. Porrúa 2013.

Ramey, V. A., & Shapiro, M. D. Costly capital reallocation and the effects of government spending. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 48, 1998, pp. 145-194.

Ramírez, Mariana M. "Frágiles identidades e injusticias sociales: Política de la diferencia en democracias complejas." *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, no. 104 (2008)

Ramos García, José María, *Gobernanza, seguridad y COVID-19*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2022.

Rawls, John. *El Liberalismo Político*. Edición en castellano. Barcelona: Crítica, 1999. (Originalmente publicado como *Political Liberalism*. Columbia University Press).

Remolina Vargas, Gerardo, "El libre desarrollo de la personalidad", *La Javeriana*, <https://www.javeriana.edu.co/documents/12789/10915556/P%C3%A1g.+25.+Opini%C3%B3n+P.+Remolina.+junio+2019+WEB.pdf/935e47f6-3ea3-49b1-b398-7d25afdd2b00>, México, 2019.

Revuelta Vaquero, Beatriz. "La consolidación del Derecho Ambiental en México. Tendencias y desafíos". *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia* 7, núm. 21 (2022)

Rivas, J. M. I. 2020. *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Génesis de la innovadora jurisprudencia interamericana*. Colección, 51.

- Rodríguez Escobedo, Francisco J. "Políticas Públicas y su focalización a programas públicos del sector social", ed. 1era, Editorial Porrúa, México, 2021, p. 29.
- Romer, C. D., & Romer, D. H. The macroeconomic effects of tax changes: Estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801. doi: 10.1257/aer.100.3.763, 2010.
- Roseth, Benjamin. "Burocracia y ciudadanos: Trámites lentos, difíciles y caros." *Gobernarte (blog)*, Banco Interamericano de Desarrollo, 18 de junio de 2018.
- Rossi, Julieta y Abramovich, Victor, La tutela de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Martín Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara B. José A. compiladores, México, Universidad Iberoamericana, 2006.
- Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer: Curso breve de macroeconomía, Madrid. ed. McGraw-Hill, 1995, p. 152.
- Salazar Vargas, C. "Las políticas públicas" 2da ed. Javegraf, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999, p. 73.
- Sánchez, M., y A. Rosa. 2022. "Salud y medio ambiente". *Revista de la Facultad de Medicina (México)* 65 (3).
- Sánchez, W., & Galindo, H. Efectos simétricos y asimétricos de la política fiscal en el Perú. Universidad Nacional de Ingeniería, 2013, p. 17.
- Schwartz, Carlos F. "Derecho de huelga y libertad sindical. Estándares internacionales: Su recepción en la Corte Suprema de Justicia de la Nación." *AL DÍA | ARGENTINA*, 4 abril 2018.

"Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores", Seguridad Social: Internet, consultado el 24 de abril de 2023, <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7#:~:text=En%202023%20son%20565,37,m%C3%A1ximo%20del%20220%20por%20100.>

Sen, A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Sen, A. K. "Justicia." En S. Durlauf y L. Blume (eds.), *The new Palgrave: Diccionario de economía en línea* (Vol. 3), 2ª ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2008. Disponible en: [http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008\\_J000033](http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_J000033) (consultado el 15 de octubre de 2023).

Serrano, Mónica. (2020). From the "Mexican moment" to the reality of political-criminal violence. *International Forum*, 60(2), 791-852. Epub August 14, 2020. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2739>

Snowdon, B., & Vane, H. R., *Modern macroeconomics: Its origins, development and current state*. Cheltenham: E. Elgar, 2005.

Stamp Out Poverty. "Robin Hood Tax FAQs « Stamp Out Poverty". Stamp Out Poverty, 2023. <https://www.stampoutpoverty.org/rht-faqs/>.

Stolleis, M. "El proyecto social de la Constitución de Weimar". *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 20 (2019): 233-251.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Económicos, Sociales, culturales y Ambientales (DESCA)* [temario de curso], Dirección General de Derechos Humanos de la SCJN, México, 2021.

Tamburi, Giovanni: "La seguridad social en la América Latina: tendencias y perspectivas", en Mesa-Lago, Carmelo (Comp.): La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Tello Moreno, Luisa Fernanda, Panorama General de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de la colección de textos sobre derechos humanos, CNDDHH, México, 2011.

Toro, D. R. "Ecología, ecologismo y medio ambiente." Luna Azul, no. 1 (1995): 2-de.

Trindade, Antonio Augusto Cançado. 1994. *La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de Derechos Humanos.*

Tünnermann Bernheim, Carlos. 1997. *Los derechos humanos.* Caracas: Unesco.

Valenti, G. y Flores, U., "Ciencias sociales y políticas públicas", Revista Mexicana de Sociología, vol. 7, p.174. Recuperado de [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id\\_32119200007](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id_32119200007).

Vega, J., "El sujeto de derecho y la relación jurídica. De las modalidades deónticas a las posiciones jurídicas de Hohfeld", en Conceptos básicos del Derecho, González, D. (Coordinador), Marcial Pons, Madrid, 2015.

Villagómez, Francisco Alejandro, El Enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: Construcción en un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica; Naciones Unidas-CEPAL, Sede Subregional en México, 2014.

Vivas Lloreda, W. Y. "El derecho al medio ambiente sano como derecho humano de carácter fundamental." *Revista de la Facultad de Derecho de México* 70, no. 278-2 (2020): 741-766.

Weil, Andrew, *Porque nuestra salud importa*, New York, Hudson Street Press, 2009.

Wiggins, D., *Needs, Values, Truth*, 2da edición, Oxford/Cambridge, Mass., 1991.

Zavala, J. J. A., y Argüelles, J. J. I. "Derechos Humanos y Dignidad Humana." *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas* 3, no. 4 (2018): 8-23.

#### **Fuentes normativas:**

Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Off. Rec. Wld Hlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Las reformas adoptadas por la 26ª, la 29ª, la 39ª y la 51ª Asambleas Mundiales de la Salud (resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, de noviembre de 2001.

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Mandato relativo a los procedimientos especiales las Naciones Unidas (ONU). Sobre los derechos humanos y el medio ambiente, creado en marzo de 2012 y prorrogado en 2018.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado mediante resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la ONU, ratificado por México en 1981.

## ANEXOS

Las observaciones generales<sup>336</sup> son las interpretaciones que hace el Comité DESC de manera escrita sobre los artículos y las disposiciones del PIDESC. El objetivo de estas es aclarar el contenido de ciertas áreas del Pacto y las obligaciones de los Estados frente al mismo, además de asistir a los Estados en la presentación de informes. Las observaciones generales adoptadas por el Comité son:

<b>Observación General</b>	<b>Año</b>	<b>Tema</b>
<b>Observación general No. 1</b>	1989	Sobre los informes de los Estados Partes
<b>Observación general No. 2</b>	1990	Sobre las medidas de asistencia técnica internacional (art. 22 del PIDESC)
<b>Observación general No. 3</b>	1990	Sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes (art. 2, párrafo I del PIDESC)
<b>Observación general No. 4</b>	1991	Sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párrafo I del PIDESC)
<b>Observación general No. 5</b>	1994	Sobre las personas con discapacidades
<b>Observación general No. 6</b>	1995	Sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad avanzada.
<b>Observación general No. 7</b>	1997	Sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párrafo I del PIDESC) desalojos forzosos
<b>Observación general No. 8</b>	1997	Sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los DESC
<b>Observación general No. 9</b>	1998	Sobre la aplicación nacional del PIDESC
<b>Observación general No. 10</b>	1998	Sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los DESC
<b>Observación general No. 11</b>	1999	Sobre los planes de acción para la educación primaria (art. 14 del PIDESC)
<b>Observación general No. 12</b>	1999	Sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del PIDESC)
<b>Observación general No. 13</b>	1999	Sobre el derecho a la educación (art. 13 del PIDESC)

<sup>336</sup> Observaciones generales del CDESC, recuperado: <http://www.pidhdd.org/article>

<b>Observación general No. 14</b>	2000	Sobre el derecho al estándar más alto posible de salud (art. 12 del PIDESC)
<b>Observación general No. 15</b>	2002	Sobre el derecho al agua (art. 11 y 12 del PIDESC)
<b>Observación general No. 16</b>	2005	Sobre el derecho de hombres y mujeres a gozar de todos los DESC (art. 3 del PIDESC)
<b>Observación general No. 17</b>	2005	Sobre el derecho de toda persona a beneficiarse del avance de la ciencia (art. 15 del PIDESC)
<b>Observación general No. 18</b>	2005	Sobre el derecho al trabajo (art. 6 del PIDESC)

La importancia de las observaciones generales radica en la materialidad que el Comité DESC da a cada uno de los derechos a través de ellas, es decir, cómo concreta las supuestas indeterminaciones de las que los DESC son objeto y logra traducirlas en un contenido específico para cada uno de ellos. Además de esto, las observaciones señalan las obligaciones y responsabilidades de los Estados para garantizar el cumplimiento y asegurar la no violación de los derechos.