

BREVES REFLEXIONES SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES*

Miguel Carbonell**

INTRODUCCIÓN: LOS DERECHOS SOCIALES Y LA TEORÍA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Por desgracia no es infrecuente que en México se vea a los derechos sociales como conceptos exclusivamente retóricos. Partiendo de esta premisa, algunos consideran que nada o muy poco cabe decir sobre ellos desde el derecho constitucional.¹ Y no se trata, en el caso de México, de una perspectiva adoptada hace cincuenta años y que ya ha sido superada, sino que sigue estando en buena medida vigente en nuestros estudios constitucionales.

Hay, en este contexto, dos tipos de aproximaciones, que son las que se han impuesto en el pasado y que, como se acaba de decir, siguen teniendo hegemonía dentro de la teoría jurídica nacional.

*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlalnelolco, D.F.

**Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Pese a sus defectos, la doctrina nacional no parece ser un caso aislado, ya que, como escriben Abramovich y Courtis al inicio de un libro indispensable sobre el tema de los derechos sociales, “No es raro enfrentarse con opiniones que, negando todo valor jurídico a los derechos sociales, los caracterizan como meras declaraciones de buenas intenciones, de compromiso político y, en el peor de los casos, de engaño o fraude tranquilizador”, Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 19. Por su parte, Luis Prieto observa que “...existe una cierta conciencia de que los derechos sociales en general y, muy particularmente, los derechos prestacionales o no son auténticos derechos fundamentales, lo que representa una suerte de retórica jurídica, o bien, en el mejor de los casos, son derechos disminuidos o en formación. Esto ocurre incluso en la que parece ser la filosofía política dominante, que concibe estos derechos como expresión de principios de justicia secundarios, cuando no peligrosas confirmaciones del criterio utilitarista que amenaza el disfrute de los derechos individuales”, Luis Prieto, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcerio y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3^a edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004, p. 46.

Para la primera de ellas, los derechos sociales tendrían por objeto regular las relaciones jurídicas entre dos clases sociales, una poderosa, que cuenta con la propiedad de los bienes de producción y que tiene recursos económicos suficientes para poder ejercer plenamente los derechos fundamentales que la Constitución le reconoce, y otra clase social que estaría caracterizada por tener escasas propiedades y medios económicos muy precarios. Uno de los autores más conocidos en la materia expone este punto de vista en los siguientes términos:²

De los antecedentes históricos que acabamos de narrar, se advierte que determinadas clases sociales, colocadas en una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas protecciónistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa. Por ende [...] al establecerse las garantías sociales [...] se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. En vista de esta circunstancia, los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición económica [...] ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado, por conducto de las autoridades que al efecto establece la ley, [...] vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales.

Una de las peores consecuencias de la forma de entender los derechos sociales que se acaba de mencionar es que sitúa a este tipo de derechos fuera del ámbito de obligaciones del Estado, ya que las relaciones jurídicas en materia de derechos sociales se establecerían solamente entre particulares. De esta manera, al Estado le correspondería un papel de vigilante o de árbitro, cuyo objetivo fundamental sería justamente el de vigilar que ninguna de las partes se excediera respecto de la otra, y que ambas cumplieran con lo dispuesto por la Constitución y las leyes. Para este punto de vista, el Estado estaría por encima de las clases sociales en disputa, pero no tendría directamente obligaciones que atender en materia de derechos sociales, más allá de su papel de vigilante.

La segunda aproximación a la que se tiene que hacer referencia es la que entiende que los derechos sociales son mandatos de carácter programá-

² Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, 35^a edición, México, Porrúa, 2002, pp. 704 y 706.

tico que la Constitución dirige a las autoridades de carácter administrativo, las cuales irán cumpliendo con esos mandatos de acuerdo al monto de recursos económicos de que dispongan y conforme a su propia capacidad administrativa para desarrollar los servicios públicos a través de los cuales se satisfacen los derechos sociales.

Es decir, las normas constitucionales que contienen derechos sociales no son concebidas como verdaderos mandatos, vinculantes para todas las autoridades, sino que se representan más bien como recomendaciones o programas que las autoridades deben de ir observando tal como vayan pudiendo o que no deben violar de forma manifiesta y grosera.

Inclusive, el contenido de los derechos sociales no vincula a todas las autoridades, sino nada más a las de carácter administrativo, pues el legislador no está, por virtud de esos derechos, obligado a tomar ningún tipo de medida, ni tampoco los jueces, dentro de cuya esfera de competencias no se encuentra prácticamente ninguna atribución en materia de derecho a la vivienda o de derecho a la educación.

Un argumento que suelen esgrimir quienes defienden este segundo punto de vista es que los derechos sociales no son vinculantes puesto que no pueden ser exigidos jurisdiccionalmente; se trata de la típica confusión entre los derechos y sus garantías, confusión que ha sido puesta de manifiesto y refutada con contundencia por Luigi Ferrajoli en varias de sus obras.³

Este punto de vista puede encontrarse, por ejemplo, en uno de los libros que se han publicado en los últimos años sobre el tema de “Las garantías individuales” en México, en el que se pueden leer afirmaciones como las siguientes, que corroboran lo que se acaba de decir: “mientras las Garantías Individuales son exigibles por el gobernado en forma directa y ante su violación se tiene el medio procesal idóneo para reivindicarla, que es el Juicio de Amparo, las Garantías Sociales lo son de eficacia indirecta. En efecto, éste último tipo de preceptos constitucionales requieren de la expedición y puesta en vigor de leyes secundarias y, en específico, de instancias procesales donde plantear la violación a sus contenidos”.⁴

Parece obvio que existen algunos equívocos que subyacen a este punto de vista. El primero de ellos es la división tajante entre “garantías individuales” y “garantías sociales”. En segundo lugar podría preguntarse válidamente,

³ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 59-65; *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, pp. 180-196.

⁴ Ariel A. Rojas Caballero, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002, pp. 582-583.

¿con qué base normativa se articula el concepto de “eficacia indirecta”? , ¿cuál es su fundamento?

En tercer término, ¿solamente los derechos sociales requieren de la expedición de leyes secundarias que los detallen?, ¿no pasa lo mismo con la libertad de expresión a través de la tutela penal del honor y la regulación del secreto profesional?, ¿no requieren de leyes secundarias la libertad de trabajo, la libertad de educación, la libertad de imprenta, la libertad de asociación, la libertad religiosa o el principio de no discriminación?

¿Por qué el tema de las “instancias procesales” parece tomar tanta importancia para los derechos sociales y tan poca para los derechos civiles? Como más adelante se explica, es cierto que en la práctica todavía no se han desarrollado cauces procesales para poder hacer completamente exigibles por vía jurisdiccional los derechos sociales y que una de las tareas pendientes de la ciencia jurídica es criticar dicha omisión, así como proponer las alternativas pertinentes, pero en el estado actual de la cuestión ;se podría concluir válidamente que la insistencia en la falta de vías procesales deja entrever cierto nerviosismo o cierta incomodidad del sistema político y de los propios jueces frente a la responsabilidad que puede derivarse de una operación de los derechos sociales realizada directamente por los jueces?

En fin, se trata de algunas cuestiones que surgen del párrafo transrito, que es representativo de toda una corriente doctrinal, muy asentada en nuestro imaginario jurídico mexicano y muy defendida en varios escenarios del ordenamiento jurídico nacional, lo mismo por teóricos que por jueces y políticos.

HACIA UNA VISIÓN NORMATIVA DE LOS DERECHOS SOCIALES

Los derechos sociales tienen que ser entendidos —dejando atrás las dos concepciones que se acaban de comentar— como derechos plenamente exigibles ante todas las autoridades del Estado mexicano, en sus diversos niveles de gobierno. La plena exigibilidad requiere de la creación de una nueva teoría de los derechos sociales, así como de la puesta en marcha de nuevos mecanismos procesales o del mejoramiento de los ya existentes.

Lo anterior significa que, por poner un ejemplo, el derecho a la vivienda genera obligaciones lo mismo para el Poder Ejecutivo Federal, que para los Congresos locales en las entidades federativas, o que el derecho a la salud debe ser también y en primer término resguardado por el legislador, de forma que en la ley se definan concretamente las obligaciones del Estado en

la materia, así como las prerrogativas de los particulares frente a los órganos públicos para poder hacer efectivas dichas obligaciones. En idéntica situación se encuentran el resto de derechos sociales, los cuales despliegan posiciones subjetivas en favor de todas las personas, a la vez que generan obligaciones para los poderes públicos, en todos sus niveles.

Para poder desarrollar plenamente la normatividad de los derechos sociales hace falta, en el caso de México, trabajar —entre otras— en dos cuestiones concretas:

EL CONTENIDO DE LOS DERECHOS SOCIALES

La primera es la que consiste en determinar el contenido semántico y los alcances concretos de cada derecho social; así por ejemplo, se debe estar en capacidad de determinar qué significa específicamente que la Constitución establezca el derecho a una vivienda “digna y decorosa”; ¿en qué consiste y qué alcances tiene la “dignidad” y el “decoro” de la vivienda?, ¿cuándo se viola ese mandato constitucional?, ¿qué debe hacer el Estado para darle cumplimiento?, ¿qué significa que la Constitución reconozca el derecho a un medio ambiente “adecuado”?; ¿cuándo el medio ambiente deja de ser adecuado?, ¿qué corresponde hacer a los particulares y qué a las autoridades para preservar el medio ambiente? Y así por el estilo para todos los derechos sociales.

Las dificultades de determinación del contenido de los derechos sociales sin duda que existen y sin duda que son un obstáculo que hay que superar para poder hacer plenamente normativos esos derechos, pero no hay que ver en ello un problema insuperable; puede decirse que lo mismo sucede con los derechos de libertad; ¿cómo entender los alcances del derecho a la intimidad?, ¿qué significa en concreto la libertad de procreación?, ¿cuáles son los límites de la libertad de expresión y cuáles las obligaciones del Estado para protegerla? La apertura semántica no tiene que significar, por sí sola, una pérdida de los efectos normativos que pueden derivar de los derechos sociales.

La determinación del campo semántico de los derechos sirve, entre otras cuestiones, para poder determinar las obligaciones mínimas de los poderes públicos en relación con cada derecho social.⁵ Realizar dicha de-

⁵ Para Abramovich y Courtis, la determinación de esas obligaciones mínimas es quizás “el principal déficit del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos,

terminación es una tarea que corresponde desarrollar, en primer término, al legislador, que a través de las leyes debe determinar contenidos concretos para cada derecho.⁶ También es una función de la ciencia jurídica, pues en la medida en que se avance en el plano teórico se podrá también avanzar en el plano práctico.

De forma preliminar se puede decir que el surgimiento de los derechos sociales representa un cambio profundo respecto a la concepción que sobre los derechos se tenía en el primer liberalismo y que supone también una modificación sustancial en relación con el entendimiento del papel del Estado en materia de derechos fundamentales.

De ser entendidos como *derechos de defensa*, en la actualidad los derechos fundamentales pasan a ser *derechos de participación democrática* y también, como sucede con algunos aspectos de los derechos sociales, *derechos a prestaciones* suministradas por el Estado.⁷ No es posible plantear, en la materia que nos ocupa, puntos de vista ingenuos: los derechos sociales, para ser realizados, requieren de una cierta organización estatal, necesitan de un apoyo social, de un conjunto de actitudes cívicas y un compromiso democrático serio.

tanto en la formulación de las normas que consagran los derechos, cuanto en las elaboraciones de los órganos nacionales e internacionales encargados de la aplicación de cláusulas constitucionales o de tratados, y en los escasos aportes doctrinarios al respecto”, V. Abramovich y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁶ Al respecto Luigi Ferrajoli, en una observación que se dirige también al tema de la exigibilidad procesal de los derechos sociales, señala que “...sería necesario que las leyes en materia de servicios públicos no sólo establecieran contenidos y presupuestos de cada derecho social, sino que identificasen también a los sujetos de derecho público investidos de las correlativas obligaciones funcionales; que toda omisión o violación de tales obligaciones, al comportar la lesión no ya de meros deberes o a lo sumo de intereses legítimos sino directamente de derechos subjetivos, diera lugar a una acción judicial de posible ejercicio por el ciudadano perjudicado; que la legitimación activa fuera ampliada, en los derechos sociales de naturaleza colectiva, también a los nuevos sujetos colectivos, no necesariamente dotados de personalidad jurídica, que se hacen portadores de los mismos; que, en suma, junto a la *participación política* en las actividades de gobierno sobre las cuestiones reservadas a la mayoría, se desarrollase una no menos importante y generalizada *participación judicial* de los ciudadanos en la tutela y la satisfacción de sus derechos como instrumento tanto de autodefensa cuanto de control en relación con los poderes públicos”, *Derecho y razón*, 6^a edición, Madrid, Trotta, 2004, p. 918.

⁷ Beatriz González Moreno, *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 19-20; sobre el concepto de los “derechos a prestaciones”, Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (trad. de Ernesto Garzón Valdés), Madrid, CEPC, 2000 (3^a reimpr.), pp. 419 y ss.

LA EXIGIBILIDAD PROCESAL

La segunda cuestión en la que se tiene que trabajar en materia de derechos sociales es en la denuncia de la inexistencia de vías procesales idóneas para hacerlos exigibles, así como en la necesidad de crear esos medios de defensa, de forma que sus violaciones puedan ser llevadas ante los tribunales o ante otros órganos protectores de los derechos fundamentales, como lo pueden ser las comisiones de derechos humanos establecidas en el apartado B del Artículo 102 de la Constitución y por las respectivas leyes de desarrollo.

Que esas vías no existan, como ya se ha dicho, no significa que los derechos sociales no obliguen de forma plena a los órganos públicos; implica simplemente, lo cual no es poco desde luego, que sus violaciones no podrán ser reparadas por medio de juicios llevados ante los tribunales nacionales. En este contexto, a la ciencia jurídica le corresponde el deber de sugerir vías alternativas a la de los tribunales para exigir los derechos sociales, así como proponer la creación de procedimientos de carácter judicial para subsanar la laguna que se genera a partir de su inexistencia. Sobre todo esto, que tiene que ver en definitiva con las estrategias para exigibilidad de los derechos sociales, nos detendremos en el apartado siguiente.

Antes hay que señalar que las vías procesales, desde mi punto de vista, no agotan los medios de exigibilidad de los derechos fundamentales; aunque los expertos señalan que el reconocimiento universal de los derechos sociales, económicos y culturales 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 de ellos, no hay que pensar que la judicial es la única vía para hacer exigibles esos derechos; hay otros mecanismos que pueden ser tanto o más eficaces. Es importante considerar lo que se acaba de decir, sobre todo en el caso de México, puesto que de lo contrario se podría llegar a concluir —erróneamente— que la imposibilidad de plantear la violación de un derecho social ante un juez equivaldría a la imposibilidad de hacerlo exigible, lo cual no me parece exacto.

ESTRATEGIAS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

Dicho lo anterior, corresponde ahora considerar algunas posibles líneas estratégicas para hacer exigibles los derechos sociales; es decir, si se acepta

en primer lugar que los derechos sociales no son puras quimeras, y si se reconoce también, en segundo término, que del hecho de que algunos de ellos actualmente no se puedan demandar ante un juez por todos sus destinatarios no se desprende la imposibilidad de crear esas vías jurisdiccionales hoy inexistentes, se hace entonces necesario explicitar con cierto grado de detalle todos los argumentos que nos permitan sostener, al contrario de lo que hace la teoría tradicional, una visión normativa plena de los derechos sociales. A ello se dedican las páginas siguientes.

EL TEMA DE LAS DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE DERECHOS SOCIALES Y DERECHOS CIVILES

Una de las primeras cuestiones que hay que poner en claro para desarrollar la exigibilidad plena de los derechos sociales, es que no existen diferencias estructurales de tal magnitud que hagan completamente diferentes a estos derechos de los derechos civiles y políticos (también llamados derechos de libertad o sencillamente libertades públicas).

De hecho, aunque es evidente que cada uno de los derechos fundamentales tiene un contenido diverso y despliega en consecuencia efectos normativos diferentes (por ejemplo, no es lo mismo el derecho a la información que la libertad de expresión; de igual manera, no tienen contenidos idénticos la libertad de industria y la libertad de tránsito), no puede decirse que exista algo como una *diferencia genética o estructural* entre los derechos sociales y los derechos de libertad.

Contrariamente a lo que podría parecer, también los derechos de libertad requieren, para poder tener relevancia práctica y no quedar como buenos deseos contenidos solamente en el texto de las constituciones, de actuaciones positivas del Estado, las cuales conllevan en no pocas ocasiones importantes erogaciones económicas; conjugan por tanto obligaciones de *no hacer* y obligaciones de *hacer* para las autoridades.⁸ Lo mismo sucede con

⁸ Abramovich y Courtis lo explican con las siguientes palabras: "...el respeto de derechos tales como el debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a casarse, el derecho de asociación, el derecho de elegir y ser elegido, suponen la creación de las respectivas condiciones institucionales por parte del Estado (existencia y mantenimiento de tribunales, establecimiento de normas y registros que hagan jurídicamente relevante la decisión nupcial o el acto de asociación, convocatoria a elecciones, organización de un sistema de partidos políticos, etcétera) [...] (los derechos de libertad) conllevan una intensa actividad estatal destinada a que otros particulares no interfieran esa libertad y al restablecimiento de la libertad o la reparación del perjuicio una vez producida

los derechos sociales, que generan para la autoridad tanto obligaciones de abstención como obligaciones de *realización*, que requieren de actividades prestacionales en muchos casos.

Por otro lado, hay sectores de los derechos sociales que entrañan libertades en sentido estricto, como por ejemplo el derecho de huelga o la libertad sindical, que frente a las autoridades generan obligaciones de no hacer, de abstención y de respeto (además de obligaciones de tutela, como en el caso de todos los derechos); en una situación parecida se encuentran aquellos derechos de los trabajadores que no requieren *prima facie* de prestaciones del Estado para poder ser realizados, como el derecho a un día de descanso semanal, la limitación de la jornada laboral o el derecho a las vacaciones.⁹

No hay, por tanto, “derechos gratuitos” y “derechos caros”: todos los derechos tienen un costo y ameritan de una estructura estatal que, al menos, los proteja de las posibles violaciones perpetradas por terceras personas. Podríamos decir, en consecuencia, que un análisis detenido de las categorías “derechos civiles” y “derechos sociales” nos permitiría concluir que no hay elementos suficientes para establecer una división clara entre ellas, y que las diferencias que pueden existir son más de grado de que sustancia;¹⁰ a partir de esa conclusión se puede defender también la tesis de la indivisibilidad y de la inter-dependencia de los derechos. Gerardo Pisarello ejemplifica parte de lo que se acaba de decir con las siguientes palabras:¹¹

...todos los derechos fundamentales pueden caracterizarse como pretensiones híbridas frente al poder: positivas y negativas, en parte costosas y en parte no costosas.

El derecho a la libertad de expresión, en efecto, no sólo supone la ausencia de censura sino también la construcción de centros culturales y plazas públicas, la subvención de publicaciones, la concesión de espacios gratuitos en radios y televisiones o una regulación general que garantice el pluralismo informativo. El derecho de propiedad se garantiza no sólo mediante la ausencia de interferencias estatales arbitrarias sino también mediante la creación de registros inmobiliarios o a través de la financiación estatal de tribunales, jueces y funcionarios que pue-

una intervención indebida, de modo que tal contracara del ejercicio de estos derechos está dada por el cumplimiento de funciones de policía, seguridad, defensa y justicia por parte del Estado”, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁹ Al respecto, L. Prieto, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰ *Idem*, pp. 24-25.

¹¹ Gerardo Pisarello, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003, pp. 29-30.

dan asegurar el cumplimiento de los contratos. El derecho de voto comporta la puesta en marcha de una compleja infraestructura de personal y de material que en ningún caso carece de repercusiones económicas. Incluso el derecho a no ser torturado exige el mantenimiento de centros de detención adecuados y cuerpos policiales formados en principios garantistas.

Del mismo modo, el derecho a la salud no sólo exige el otorgamiento estatal de medicinas gratuitas o a bajo precio sino también la no contaminación de un río o la no comercialización de productos alimenticios en mal estado. El derecho al trabajo no sólo comporta el acceso a un empleo digno sino también la prohibición de despidos ilegítimos. El derecho a una vivienda adecuada no sólo supone [...] la provisión de viviendas de protección oficial sino también el cumplimiento de otras obligaciones estatales no necesariamente costosas: desde el reconocimiento de seguridad jurídica en la tenencia o la interdicción de las cláusulas abusivas en los contratos de alquiler, hasta la derogación de preceptos discriminatorios en las leyes urbanísticas o la prohibición de desalojos arbitrarios.

Para fundamentar lo dicho en los párrafos anteriores hay que considerar también que, en el caso de algunos derechos sociales, existen derechos de libertad tendentes a proteger bienes jurídicos prácticamente idénticos a los que tutelan aquellos; así por ejemplo, existe una libertad de trabajo, antecedente (incluso en sentido histórico, como se verá más adelante) del derecho *social al trabajo*; de la misma forma, existe una *libertad de educación*, indisolublemente vinculada con el derecho *social* a la educación.

Una vez que se tiene claro lo anterior, no deben existir reticencias hacia el despliegue de efectos normativos plenos y directos de los derechos sociales; estos efectos deben ser exigibles incluso en sede judicial. La teoría constitucional tiene, en este punto, la tarea de pensar en vías idóneas de exigencia de los derechos sociales, sin dejar de tener presente que conllevan efectos presupuestales importantes y que la realización de algunos de ellos (vivienda, educación, salud), quizás no pueda darse de forma completa en un plazo corto de tiempo, como es obvio. Pero lo anterior no obsta para señalar con rotundidad que los derechos sociales *obligan*, que no son *buenos deseos o programas políticos*, sino simplemente normas jurídicas y que como tales deben ser vistos, analizados y aplicados.

A partir de relativizar las diferencias entre derechos civiles y derechos sociales, como ya se apuntaba, se puede desarrollar el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos, que fue plenamente reconocido por la Declaración y Programa de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial que se llevó a cabo en esa ciudad en 1993; en el punto I.5 de dicho documento se afirma que:

Todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Todo lo anterior no obsta para reconocer que los derechos sociales tienen un indudable componente prestacional, pues suponen la necesidad de que el Estado lleve a cabo un despliegue importante de actuaciones, muchas de ellas de carácter administrativo, para hacer efectivos los mandamientos relacionados con esos derechos.

¿Qué significa que los derechos sociales sean, en parte, *derechos a prestaciones*? Robert Alexy lo explica de la siguiente manera: “Los derechos a prestaciones en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que —si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente— podría obtenerlo también de particulares. Cuando se habla de derechos sociales fundamentales, por ejemplo, del derecho a la previsión, al trabajo, la vivienda y la educación, se hace primariamente referencia a derechos a prestaciones en sentido estricto”.¹²

Las prestaciones a las que hace referencia Alexy no son más que actuaciones del Estado (en forma de bienes y servicios) constatables y medibles, como lo pueden ser la construcción de hospitales, la provisión de equipamientos escolares, la creación de un sistema de pensiones para jubilados, un sistema de sanidad público, la construcción de viviendas o el financiamiento para adquirirlas, etcétera.¹³

Se podría decir, en otras palabras, que los derechos sociales se regulan constitucionalmente como *mandatos de optimización*, puesto que postulan la necesidad de alcanzar ciertos fines, pero dejan de alguna manera abiertas las vías para lograrlos. Los mandatos de optimización son normas jurídicas redactadas en forma de principios, los cuales, según Alexy, “están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas”; los principios, en opinión de este autor, “ordenan

¹² R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, *op. cit.*, p. 482.

¹³ L. Prieto, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *op. cit.*, p. 23.

que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes".¹⁴

La obligación de suministrar prestaciones vincula a todos los poderes, no simplemente a las autoridades de carácter administrativo. Desde luego, obliga también al legislador, como lo veremos enseguida.

LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES

En virtud de que aspectos sustanciales de los derechos sociales se satisfacen a través de prestaciones a cargo del Estado, es necesario examinar cuáles son, en concreto, las obligaciones por medio de las cuales se cumple con esas prestaciones y si existen o no parámetros normativos que las enmarquen. Esto es importante porque nos ayuda a definir, preliminarmente y con carácter general, el alcance semántico de los derechos sociales, que es una condición para poder desarrollar la plena exigibilidad de los mismos.

Obligaciones generales

Tradicionalmente se ha considerado que las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales (o incluso, en términos más generales, en relación con todos los derechos fundamentales) tienen tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar.¹⁵

La obligación de respetar significa que el Estado —lo que incluye a todos sus organismos y agentes, sea cual sea el nivel de gobierno en el que se encuentren y sea cual sea la forma de organización administrativa que adopten— debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos sociales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones

¹⁴ R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, *op. cit.*, p. 86.

¹⁵ Absjorn Eide, "Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, número 43, Ginebra, diciembre de 1989, p. 48.

(como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho.

La obligación de cumplir o realizar significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos.

Las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos sociales que genéricamente se acaban de describir han sido detalladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General número 3, referida justamente a la índole de las obligaciones de los Estados, dictada en su Quinto Periodo de Sesiones, en el año de 1990.¹⁶

La mencionada Observación toma como punto de partida el texto del Artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece lo siguiente: “Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Aunque en su conjunto es del máximo interés, del artículo transcritto conviene preliminarmente subrayar tres expresiones: a) todo Estado Parte “se compromete a tomar medidas... por todos los medios apropiados”; b) “hasta el máximo de los recursos de que disponga”; y c) “para lograr progresivamente”.

A partir del texto del Artículo 2.1. el Comité afirma que el Pacto genera para los Estados Partes tanto obligaciones de *comportamiento* como obligaciones de *resultado*; es decir, no se trata de que los Estados deban solamente conducirse de cierta manera, sino también de que logren ciertos objetivos, que se propongan metas y las realicen.¹⁷

¹⁶ Consultable en Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, 2^a edición, t. I, México, CNDH, Porrúa, 2003, pp. 497 y ss.

¹⁷ A. Eide, “Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo”, *op. cit.*, p. 48.

Tomar medidas adecuadas

En primer lugar, los Estados deben garantizar el goce de los derechos establecidos en el Pacto sin discriminación alguna, como lo reitera el mismo Artículo 2 del Pacto, en su apartado 2. Esta obligación es inmediata y no puede estar sujeta a ningún tipo de limitación u obstáculo (párrafo 1 de la Observación General número 3).

En segundo término, los Estados deben “adoptar medidas apropiadas”; esta obligación debe ser cumplida dentro de un plazo razonablemente corto tras la suscripción del Pacto, con independencia de que la plena realización de todos los derechos pueda llevar un tiempo más prolongado (párrafo 2). Sobre esta obligación Courtis y Abramovich señalan que no es declamativa: “significa que el Estado tiene marcado un claro rumbo y debe comenzar a ‘dar pasos’, que sus pasos deben apuntar hacia la meta establecida y debe marchar hacia esa meta tan rápido como le sea posible. En todo caso le corresponderá justificar por qué no ha marchado, por qué ha ido hacia otro lado o retrocedido, o por qué no ha marchado más rápido”.¹⁸

Entre las primeras medidas a tomar se encuentran las de carácter legislativo, lo cual supone fundamentalmente dos cuestiones: la primera consiste en recoger en el ordenamiento jurídico interno todos los derechos que establece el Pacto, de forma que no quede duda sobre su vigencia dentro del territorio del Estado Parte; la segunda consiste en adecuar el ordenamiento interno para el efecto de eliminar cualquier norma que sea contraria a esos derechos o que pueda suponer un obstáculo para su completa realización.

Hay que enfatizar el hecho de que la legislación nacional no solo debe ser *no contradictoria* con los instrumentos jurídicos internacionales, sino que debe contener las disposiciones necesarias para hacer de éstos normas completamente aplicables por las autoridades locales.

El Comité subraya el hecho de que, en el caso de varios derechos, la existencia de legislación interna es indispensable (párrafo 3). En otra de sus Observaciones Generales, el Comité señala que “los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Parte”.¹⁹

¹⁸ V. Abramovich y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, pp. 79-80.

¹⁹ Se trata de la Observación General número 9, relativa a la aplicación interna del Pacto, dictada durante el 19º periodo de sesiones, en el año de 1998; la cita está en el párrafo 3; esta Observación General es importante porque viene a complementar y, en ciertos aspectos, incluso a detallar el contenido de la Observación General número 3. La número 9 es consultable en M.

Otra medida que los Estados Parte pueden acometer de inmediato es la realizar un “diagnóstico” de la situación que guardan cada uno de los derechos protegidos por el Pacto. A partir de ese diagnóstico, los Estados deben elaborar una estrategia nacional para el desarrollo, promoción y protección de los derechos. Entre los objetivos del diagnóstico deben estar el de determinar la proporción de ciudadanos que no disfrutan de un derecho específico y la identificación de los sectores de la población que podrían ser vulnerables o desventajados para su disfrute.²⁰

El diagnóstico debe poder ofrecer una serie de instrumentos de medición que sirvan tanto al Estado como al Comité para medir concretamente si se ha avanzado o no en la consecución de un derecho determinado. Los instrumentos de medición son determinados sobre una base y unos criterios nacionales, lo cual sirve para poner a salvo la gran variedad de contextos económicos y sociales existentes, objetivo que no se lograría bajo un solo nivel de medición determinado internacionalmente. En contra de esta consideración se ha dicho que con ella se podrían vaciar de contenido muchos contenidos sustantivos del Pacto.²¹ En realidad quizá lo mejor sería que la determinación nacional se mueva dentro de ciertos parámetros, de manera que no se deje una completa discrecionalidad a los Estados. Como quiera que sea, el Comité ha sostenido que “los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte”.²²

Junto a las medidas legislativas y de diagnóstico deben adoptarse también, en virtud del mandato de utilizar “todos los medios apropiados”, previsiones de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo. En este sentido, hay que decir que en algunas disposiciones del Pacto pueden encontrarse medidas concretas que los Estados deben tomar para implementarlo. Por ejemplo, en el Artículo 13.2. se establece que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos como medida para realizar el derecho a la educación. El Comité ha recalcado que aunque en el texto del Pacto se utilicen supuestos ejemplificativos o ilustrativos

Carbonell, S. Moguel, y K. Pérez Portilla (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, t. I, *op. cit.*, pp. 550 y ss.

²⁰ En este sentido, Matthew Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 117.

²¹ M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, *op. cit.*, p. 119.

²² Observación General núm. 9, párrafo 5.

(como en los Artículos 6.2, 11.2, 12.2, 13.2 o 15.2), no por ello dejan de ser obligatorios.²³

En principio, cada Estado Parte debe determinar por sí mismo cuáles son las medidas más apropiadas que debe tomar para cumplir con las obligaciones del Pacto, considerando sus propias circunstancias y la relación de todos los derechos protegidos. Sin embargo, la “propiedad” de las medidas puede no resultar evidente a primera vista, por lo cual los Estados deben informar claramente al Comité, en términos del Artículo 16 del propio Pacto, por qué consideran que las medidas adoptadas son las más pertinentes en vista de las circunstancias (párrafo 4).

Creación de recursos legales para defender los derechos sociales

Aparte de las medidas que ya se han comentado, el Comité considera concretamente que una medida apropiada consiste en el ofrecimiento de recursos judiciales para proteger los derechos, de forma que todos ellos puedan considerarse justiciables (párrafo 5). En la Observación General número 9 el Comité ha explorado con mayor detenimiento esta obligación de los Estados Parte.

En esta Observación el Comité reconoce que no se trata solamente de crear recursos judiciales, sino de implementar un concepto más amplio al que denomina “recursos legales”. Dentro de esos recursos se encuentran también los judiciales, pero no son los únicos ya que el Comité reconoce que los recursos administrativos “en muchos casos son adecuados”, ya que “quienes viven bajo la jurisdicción de un Estado Parte tienen la expectativa legítima de que, sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto”. Los recursos administrativos, no obstante, deben reunir ciertas características, como por ejemplo ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces; en cualquier caso, debe existir la posibilidad de plantear una apelación judicial contra todo proceso administrativo (OG número 9, párrafo 9).

El Comité distingue entre el concepto de justiciabilidad de los derechos sociales y el concepto de “aplicabilidad inmediata”. El primero se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales; a lo anterior hay que agregar que la justiciabilidad también significa que los individuos y los grupos tengan la posibilidad de acudir ante esos mismos tribunales, lo cual

²³ M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, op. cit., p. 116.

es una pre-condición para luego estar en aptitud de determinar el ámbito en el que la decisión judicial es pertinente. Para el Comité la aplicabilidad inmediata de un derecho significa que ese derecho permite la aplicación por los tribunales sin mayor disquisición. El Comité señala que todos los derechos reconocidos en el Pacto tienen, al menos en algún aspecto, dimensiones significativas que puedan ser llevadas ante los tribunales, es decir, dimensiones de justiciabilidad (OG número 9, párrafo 10).

Respecto de la aplicabilidad inmediata el Comité realiza una consideración importante en los siguientes términos:

A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (OG número 9, párrafo 10).

Sobre el tema de la existencia de recursos judiciales que permitan llevar ante los tribunales las violaciones de los derechos sociales reconocidos en el Pacto, Abramovich y Courtis señalan que los Estados deben brindar recursos judiciales idóneos; es decir, “no basta con los recursos previstos para reparar la violación de otros derechos, cuando por sus características impidan el planteo adecuado del caso”.²⁴ Es muy relevante enfatizar la idoneidad de los recursos judiciales existentes, ya que no puede considerarse como cumplida por los Estados Parte la obligación de brindar esos recursos por el simple hecho de que se aduzca que existen las vías judiciales tradicionales en caso de violación de derechos; hay que considerar que en la enorme mayoría de países (como es el caso de México, por cierto) los recursos judiciales existentes fueron diseñados para proteger derechos civiles y políticos, por lo que tienen enormes problemas al momento en que se les pide que sirvan para proteger derechos sociales.

El Comité señala que para la mejor aplicación del Pacto a nivel interno es importante informar a los jueces y a los tribunales competentes de

²⁴ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 87.

la naturaleza y las consecuencias del propio Pacto, así como explicarles la importante función que desempeñan los recursos judiciales en su aplicación (OG número 9, párrafo 11). Esto es muy importante, sobre todo para el caso de México en donde los tribunales, en términos generales, desconocen los contenidos del Pacto (lo mismo sucede, por otro lado, con los abogados), lo que genera que en la práctica se aplique escasamente. Reconociendo esa situación el Comité afirma que “En la mayoría de países, los tribunales todavía están lejos de recurrir suficientemente a las disposiciones del Pacto” (OG número 9, párrafo 13).

El texto del Pacto, reconoce el Comité, puede aplicarse dentro de una amplia variedad de sistemas políticos y económicos, de forma que no está condicionada la protección de los derechos a la adopción de uno de ellos, siempre que queden adecuadamente reconocidos y estén reflejados en el sistema de que se trate (OG 3, párrafo 8).

Para cumplir con la obligación de crear recursos legales que permitan defender los derechos sociales se tendrían que ampliar los cauces para promover acciones ante los tribunales, para lo cual también sería necesario dotar de sustantividad procesal a los denominados “derechos difusos” o “intereses colectivos”.²⁵ A partir del reconocimiento de dicha sustantividad procesal (pues es obvio que derechos como el medio ambiente o en ciertos aspectos el derecho a la educación y a la salud son materialmente difusos y protegen intereses colectivos), habría que ir modelando las estrategias de defensa procesal necesarias para cumplir con los señalamientos del Comité en materia de defensa de los derechos sociales. Este aspecto es especialmente importante en México, ya que el principal instrumento de defensa jurisdiccional de los derechos fundamentales, que es el Juicio de Amparo, se ha mostrado insuficiente para proteger derechos sociales justamente en virtud de la estrecha legitimación activa que tanto la Constitución como la ley y la jurisprudencia reconocen para promoverlo.²⁶

Obligación de progresividad y prohibición de regresividad

La obligación de “lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos” implica el reconocimiento del hecho de que la plena

²⁵ Para una introducción al tema ver Antonio Gidi y Eduardo Ferrer MacGregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, México, Porrúa, 2003.

²⁶ Ver las reflexiones en el mismo sentido de Eduardo Ferrer MacGregor, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2003.

efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un periodo breve de tiempo (OG número 3, párrafo 9).

Pero lo anterior no significa que se prive a la obligación contenida en el Artículo 2.1. de todo contenido significativo. Por el contrario, la obligación de progresividad significa antes que nada que los esfuerzos en la materia deben darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia que sea posible alcanzar, de manera que se logre una “mejora continua de las condiciones de existencia”, como lo ordena el Artículo 11 del Pacto.

De la obligación de progresividad se desprende también la prohibición de regresividad, es decir, la prohibición de que los Estados Parte den marcha atrás en los niveles alcanzados de satisfacción de los derechos; por eso se puede afirmar que la obligación de los Estados Parte en relación con los derechos establecidos en el Pacto es de carácter ampliatorio, “de modo que la derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido”.²⁷

Sobre este punto el Comité señala que “todas las medidas de carácter deliberadamente restrictivo en este aspecto deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga” (OG número 3, párrafo 9).

Abramovich y Courtis han señalado que la obligación de progresividad constituye un parámetro para enjuiciar las medidas adoptadas por los poderes legislativo y ejecutivo en relación con los derechos sociales, es decir, se trata de una forma de carácter sustantivo a través de la cual los tribunales pueden llegar a determinar la inconstitucionalidad de ciertas medidas (o al menos su ilegitimidad a la luz del Pacto).²⁸

Toda medida regresiva se presume violatoria del Pacto y al Estado corresponde la carga de la prueba para demostrar que no lo es o que, siendo regresiva, está justificada.²⁹ Para poder justificar una medida regresiva el Estado tendrá que demostrar:³⁰ a) la existencia de un interés estatal permisible que la medida regresiva tutela; b) el carácter imperioso de la medida; y c) la inexistencia de cursos de acción alternativos que pudieran ser menos restrictivos del derecho que se haya visto afectado de forma regresiva.

²⁷ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 94.

²⁸ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 95.

²⁹ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 105.

³⁰ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 109.

Desde luego, si la medida regresiva está dirigida a excluir de los niveles mínimos de protección a ciertas personas, entonces se considera que viola el Pacto, sin que el Estado pueda justificar en forma alguna esa medida.³¹

Destinar el máximo de recursos disponibles

La obligación establecida en el Artículo 2.1. del Pacto, consistente en destinar “el máximo de los recursos de que disponga” a la realización de los derechos establecidos en el propio Pacto, significa que los recursos del Estado, así sean insuficientes para la satisfacción completa de un derecho, deben ser empleados para dar cumplimiento al contenido del Pacto.

La misma obligación genera para los Estados Parte la carga de la prueba a fin de demostrar que en efecto se han empleado “todos los recursos disponibles” para cumplir con los objetivos del Pacto en el plazo más breve posible. Es decir, la falta o insuficiencia de recursos no debe tomarse como una verdad *prima facie*, sino que debe de ser acreditada por el Estado.

La obligación de informar y de transparentar la gestión pública es muy importante para el caso de todos los derechos sociales, especialmente en derechos como la salud o la vivienda que involucran un monto considerable de recursos y que suponen grandes zonas de opacidad en el funcionamiento de la administración pública.

Periodos de crisis y niveles mínimos de los derechos sociales

Para efecto de cumplir con la obligación de destinar el máximo de los recursos disponibles no obsta el hecho de que un país se encuentre en periodo de “ajuste estructural” o pasando por una crisis económica, pues aparte de que los derechos fundamentales están vigentes en todo tiempo, el Comité se ha encargado de enfatizar que es justamente en tiempos de contracción económica cuando mayor relieve toman las obligaciones estatales para satisfacer los derechos y cuando más atención se debe poner a la correcta utilización de los recursos disponibles.

En periodos de crisis los Estados, cuando menos, deben asegurar las mejores condiciones posibles para los grupos más desventajados:³² “aun en tiempos de limitaciones graves de recursos —afirma el Comité— causadas

³¹ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 110.

³² M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, *op. cit.*, p. 139.

por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo" (OG número 3, párrafo 12).

Junto a lo anterior, los Estados Parte deben también estar en condiciones de ofrecer unos *niveles mínimos* de satisfacción de los derechos. El Comité ha señalado que "Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser" (OG número 3, párrafo 10).

Si en un Estado Parte no se pudieran satisfacer esos niveles mínimos se estaría frente a una "presunción de culpabilidad" del Estado en el incumplimiento de las disposiciones del Pacto; esta presunción puede ser derrotada si el Estado en cuestión demuestra que la situación de crisis ha sido de tal magnitud que ha estado fuera de su control y de sus posibilidades la satisfacción de los niveles mínimos en materia de derechos sociales.

En palabras del Comité, "Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas" (párrafo 10).

Craven señala, sin embargo, que dichos niveles mínimos no han sido determinados por el Comité, por lo cual no se tienen los instrumentos que permitan medir con precisión pero con flexibilidad los eventuales incumplimientos de los Estados Parte.³³ Al respecto, Abramovich y Courtis señalan que

Si bien la tarea del Comité puede fijar los contenidos esenciales que identifiquen a ciertos derechos, resulta claro que tal propósito no puede alcanzarse sólo con volcar conceptos jurídicos en un texto. Numerosas opiniones han propuesto la adopción de algún sistema de indicadores que pudiera servir como parámetro. La utilización de indicadores resulta especialmente relevante cuando se exige al Estado el cumplimiento de ciertos objetivos que resultan mesurables, como la erradicación del analfabetismo, el tratamiento de las enfermedades endémico-epidémicas, la reducción de la morti-natalidad infantil o la siniestralidad laboral. En los últimos años, además, se ha comenzado a trabajar en la correlación entre la noción de contenido mínimo esencial de un derecho y los parámetros de desarrollo social y otros estándares técnicos establecidos a partir de indicadores

³³ M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, op. cit., p. 143.

estandarizados a nivel mundial. El principal propósito de todo sistema de indicadores es dar cuenta de dos factores claves, la voluntad y la capacidad del Estado de promover y proteger los derechos humanos. La diferencia entre estos dos factores, particularmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, es crucial para examinar el comportamiento del Estado.³⁴

En relación con el contenido mínimo, es importante señalar que se trata de un concepto aplicable no solamente a los derechos sino también a sectores de la población; concretamente, se puede aplicar para identificar al mínimo de personas a las que el Estado debe proteger en caso de crisis económica. Es decir, el contenido mínimo en relación a grupos obliga al Estado a identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute de sus derechos sociales; por ejemplo en materia de derecho a la vivienda se considera como grupo vulnerable a los ancianos sin recursos y a las personas con discapacidad; en relación a ellos el Estado debe suministrar una protección especial.³⁵

Como señala Eide, “El umbral mínimo para enfocar el problema sostiene que el establecimiento de un nivel mínimo de satisfacción de necesidades es un requisito previo esencial de esta consecución progresiva de la realización de los derechos. La justicia distributiva de largo curso para realizar las normas completas de los derechos humanos requiere la justicia inmediata para aquellos grupos de personas más desfavorecidos”.³⁶

Para sintetizar lo que se ha dicho en este apartado se puede afirmar que los Estados, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, deben:

- a) Tutelar los derechos sin discriminación.
- b) Tomar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos dentro de su territorio.
- c) Demostrar que las medidas tomadas son las más apropiadas para alcanzar los objetivos del Pacto.
- d) Establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales las posibles violaciones a los derechos señalados.

³⁴ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, pp. 91-92.

³⁵ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 92.

³⁶ A. Eide, “Realización de los derechos económicos y sociales. Estrategia del nivel mínimo”, *op. cit.*, p. 54.

- e) Lograr progresivamente la satisfacción de los derechos establecidos en el Pacto, entendiendo por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua.
- f) No dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados, puesto que está prohibida o severamente restringida la regresividad.
- g) Destinar el máximo de recursos disponibles a cumplir con el Pacto.
- h) Acreditar que en efecto se ha destinado el máximo de recursos disponibles.
- i) En periodos de crisis, priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad; y
- j) Asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en periodos de crisis o de ajustes estructurales.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES

Uno de las cuestiones más importantes para hacer exigibles los derechos sociales tiene que ver con el acceso a la información relativa a esos derechos. Por varias razones.

En primer lugar, porque la información en materia de derechos sociales es necesaria para poder verificar que los poderes públicos estén cumpliendo con sus obligaciones,³⁷ en los términos en que han sido explicadas en el apartado anterior. En este sentido, solamente a partir de que se cuente con información suficiente se podrá saber si se están empleando todos los recursos disponibles a los derechos sociales o si esos recursos están siendo desviados. También se podrá evaluar si las metas propuestas en materia de derechos sociales se están alcanzando.

En segundo lugar, porque frente a los fenómenos de corrupción y de funcionamiento opaco de las grandes estructuras burocráticas encargadas de administrar los recursos destinados a la satisfacción de los derechos sociales, la información puede ser una vía de control y un requisito para denunciar actos ilegales.

En tercer término, porque si el funcionamiento de los poderes públicos es opaco en materia de derechos sociales, esos poderes pueden caer en

³⁷ Víctor Abramovich y Christian Courtis, “El acceso a la información como derecho”, *Anuario de derecho a la comunicación*, núm. 1, Buenos Aires, 2000, pp. 236 y ss.

manos de grupos de presión organizados, que gestionen clientelarmente las prestaciones sociales.

Por último, hay que decir que la información es un presupuesto mismo del funcionamiento democrático del Estado, basado en gran medida en la participación social.³⁸ Concretamente, en materia de derechos sociales, la falta de información puede suponer un poderoso incentivo para la desmovilización social, pues a la vista de los ciudadanos la cuestión de los derechos sociales quedaría encerrada dentro del ámbito de decisiones de los expertos gubernamentales, sin que los instrumentos políticos tradicionales (entre los que se encuentran los mecanismos de control jurisdiccional) pudieran penetrar en la lógica burocrática que los guía.

Como señala Gerardo Pisarello, en el Estado social “adquiere una nueva dimensión el deber legislativo de información, publicidad y justificación tanto de los actos como de las omisiones de gobierno que atañan a los derechos”. Para este autor,³⁹

En lo que respecta a los derechos sociales, corresponde al legislador y a la administración la obligación de probar e informar regularmente si se están adoptando, y de qué manera, todas las medidas que hagan posible el cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas, incluida la utilización del máximo de recursos humanos, tecnológicos, informativos, naturales y financieros disponibles en el cumplimiento de los derechos y las directivas sociales. En un esquema institucional preocupado por la recuperación del principio de transparencia en el manejo de los recursos públicos, esta obligación de información ocupa un lugar capital. Por un lado, constituye una garantía de certeza y seguridad jurídica, en tanto permite a los destinatarios de los derechos conocer de antemano cualquier posible alteración o restricción arbitraria en el goce de los mismos, lo cual abre a su vez la posibilidad de alegar ante las instancias respectivas en ejercicio de su derecho al debido proceso. Y, desde una perspectiva más general, representa en última instancia un deber potencialmente sensible a los controles sociales, en la medida en que su incumplimiento o su cumplimiento defectuoso pueden operar como elementos de deslegitimación ante la opinión pública, mitigando de esa manera la irresponsabilidad con la que los órganos estatales suelen actuar en estos ámbitos.

³⁸ *Idem*, pp. 235-236.

³⁹ G. Pisarello, “Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, *op. cit.*, pp. 125-126.

EL PAPEL DEL *OMBUDSMAN* EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

En tanto los cauces procesales se van abriendo paso en nuestra legislación nacional, un elemento de extraordinaria importancia para incrementar la exigibilidad de los derechos sociales puede encontrarse en el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales, es decir, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en las comisiones semejantes que existen en todas las entidades federativas.

El modelo del *ombudsman* puede servir para reforzar la tutela de los derechos sociales debido entre otras cosas a que para acudir ante ese tipo de organismos las leyes prevén una legitimación activa más amplia; en materia de derechos sociales es muy relevante el tema de la legitimación para interponer reclamaciones por su violación, puesto que a veces tales violaciones afectan colectivamente a una comunidad, pero difícilmente pueden acreditarse violaciones individuales, que permitan activar una defensa de carácter jurisdiccional.

Particularmente en el caso de México, hay que recordar que para interponer el Juicio de Amparo se requiere que se acredite la existencia de un agravio personal y directo (Artículo 107 fracción I constitucional y 73 fracción V de la Ley de Amparo), cuestión que no siempre es fácil de demostrar en el caso de los derechos sociales, sobre todo por lo que respecta a su dimensión colectiva. Por ejemplo, ¿cómo se acredita el agravio personal y directo en el caso de la violación del derecho a un medio ambiente adecuado por la baja calidad del aire que se respira en las grandes ciudades?

Por otro lado, los procesos ante el *ombudsman* están sujetos a menores rigorismos probatorios, lo que también puede favorecer la posibilidad de formular reclamaciones exitosas por violaciones a los derechos sociales. A veces puede ser complicado acreditar bajo las reglas probatorias clásicas que siguen observando nuestros jueces y tribunales, que se ha producido una violación al medio ambiente, o que el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones de satisfacer el derecho a la vivienda, lo cual quizás sí se pueda demostrar en un procedimiento como los que se desahogan ante las comisiones de derechos humanos.

La intervención de esas comisiones en el ámbito de los derechos sociales también se puede dar a través de la vía ordinaria de presentación de la queja por un particular y atención de ese caso concreto, o bien por medio de la emisión de recomendaciones generales según lo previsto en el Artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las recomendaciones generales de las comisiones en materia de derechos sociales podrían centrarse en dos aspectos concretos:

REVISIÓN DE POLÍTICAS PRESUPUESTALES

Aunque sobre la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad de los Presupuestos de Egresos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido una postura restrictiva,⁴⁰ considero que la CNDH sí que debería tener alguna incidencia en el tema. Actualmente no puede ya que el apartado B del Artículo 102 constitucional que fija la competencia de este tipo de órganos señala claramente que conocerán de quejas que se interpongan contra actos “administrativos”.

Como es obvio, parte de los mandatos constitucionales en materia de derechos sociales dependen de que los poderes públicos encargados de hacerlos realidad cuenten con los recursos económicos suficientes. Esto implica que el legislador no podrá destinar a áreas no prioritarias los recursos que hacen falta para realizar los derechos sociales. Además, es justamente en las medidas presupuestarias en donde se puede dar cumplimiento o violar el mandato del Artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales en la parte que establece la obligación de la *progresividad* en materia de derechos sociales.

REVISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las recomendaciones generales podrían incidir en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas destinadas a hacer efectivos los derechos sociales; así por ejemplo, para que dichas políticas no tuvieran sesgos discriminatorios, para que tuvieran en cuenta de forma prioritaria la protección de los más débiles y para que en su ejecución se procediera con transparencia, evitando fenómenos (comunes en México, por cierto) de clientelismo y corrupción.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha hecho referencia a la función de las instituciones nacionales en la pro-

⁴⁰ Cfr. María de la Luz Mijangos Borja, “La naturaleza jurídica del presupuesto y la acción de inconstitucionalidad 4/98”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 2, México, enero-junio de 2000.

tección de los derechos establecidos en el Pacto, en su Observación General número 10, dictada en el año de 1998.⁴¹ En esa Observación General el Comité se refiere concretamente a las medidas que pueden tomar los *ombuds-men* y los otros defensores del interés públicos y de los derechos humanos. Entre las actividades que el Comité considera como especialmente idóneas en relación con los derechos sociales se encuentran las siguientes:

- a) El fomento de programas de educación e información destinados a mejorar el conocimiento y la comprensión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tanto entre la población en general como en determinados grupos, por ejemplo en la administración pública, el poder judicial, el sector privado y el movimiento laboral;
- b) El minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que son compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto;
- c) La prestación de asesoramiento técnico o la realización de estudios en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, inclusive a petición de las autoridades públicas o de otras instancias apropiadas;
- d) La determinación de criterios nacionales de referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto;
- e) La realización de investigaciones y estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas o en relación con determinadas comunidades particularmente vulnerables;
- f) La vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el Pacto y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y
- g) El examen de las reclamaciones en que se aleguen violaciones de las normas aplicables en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dentro del Estado.

Como es obvio, varios de los puntos anteriores ya están, en el caso de México, asignados al ámbito de competencia tanto de la Comisión Nacional de

⁴¹ Consultable en M. Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*, t. I, *op. cit.*, pp. 556 y ss.

los Derechos Humanos como al de las comisiones existentes en las entidades federativas.

LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

Aunque por razón de su objeto, no es posible tratar a fondo el tema de la inconstitucionalidad por omisión y su importancia para los derechos sociales, conviene sin embargo hacer aunque sea una breve referencia a ella. Lo más importante a destacar es que la Constitución puede ser violada tanto por *acción*, como por *omisión* de las autoridades. Por otro lado, si se acepta lo anterior, entonces se genera la necesidad de diseñar mecanismos de carácter procesal para que las omisiones, sobre todo las relacionadas con los derechos fundamentales, puedan ser reparadas.⁴²

Hay que señalar que es justamente al momento de enfrentarse con el incumplimiento de obligaciones de carácter positivo (entre las que se encuentran las específicamente prestacionales) cuando las estrategias de justiciabilidad de los derechos sociales generan mayores dudas y cuestionamientos.⁴³

Desde luego, resulta obvio que la intención de llevar las omisiones violatorias de derechos sociales frente al poder judicial se enfrenta a importantes obstáculos, de los que debemos estar advertidos. Así por ejemplo, el poder judicial quizá no sea el más indicado para definir políticas públicas como las que exige la realización de los derechos sociales (en materias como la educación, la vivienda o la salud), además de que los medios para ejecutar una sentencia que declare la existencia de una omisión son muy precarios (o incluso inexistentes).⁴⁴

De todas formas, debe subrayarse que la intervención judicial en materia de omisiones por parte del Estado puede tener varias ventajas; entre ellas, por ejemplo, la de determinar con claridad que dicha omisión existe,

⁴² En general, sobre el tema, Ignacio Villaverde Menéndez, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, MacGraw-Hill, 1997, José Julio Fernández Rodríguez, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998, y Miguel Carbonell (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, IJ-UNAM, 2003. Sobre la aplicación en México de la inconstitucionalidad por omisión, Carlos Báez Silva, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México” en Eduardo Ferrer MacGregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4^a edición, t. I, México, Porrúa, 2003, pp. 867 y ss.

⁴³ V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁴ *Idem*.

lo cual supone un primer paso importante y le añade calidad a un debate que en otras circunstancias suele agotarse en manifestaciones públicas o en ejercicios de presión política.⁴⁵

En segundo lugar, un pronunciamiento judicial puede servir para poner en la agenda pública nacional una violación de derechos sociales, trasladando a los responsables políticos la necesidad de que dicha violación sea subsanada.⁴⁶ Esto es muy apropiado para quienes consideran que la actuación de los jueces dentro del Estado democrático (y sobre todo de los jueces constitucionales) debe tomar en cuenta la permanente apertura del diálogo público, de forma que las sentencias no se limiten a pronunciar la última palabra, sino que aseguren las condiciones para que los participantes en el diálogo puedan seguir exponiendo sus razones.⁴⁷ Los tribunales constitucionales son interlocutores especialmente calificados dentro de la esfera pública deliberativa de los países democráticos; por tanto, sus opiniones y la certificación expresa de que se ha violado un derecho social pueden tener un impacto relevante aunque por sí solas no puedan producir la reparación directa del derecho violado.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, “El acceso a la información como derecho”, *Anuario de derecho a la comunicación*, número 1, Buenos Aires, 2000.

⁴⁵ Como lo señalan Abramovich y Courtis, “...las sentencias obtenidas pueden constituir importantes vehículos para canalizar hacia los poderes políticos las necesidades de la agenda pública, expresadas en términos de afectación de derechos, y no meramente de reclamo efectuado, por ejemplo, a través de actividades de lobby o demanda político-partidaria”, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁶ “...es importante establecer mecanismos de comunicación, debate y diálogo a través de los cuales se recuerde a los poderes públicos los compromisos asumidos, forzándolos a incorporar dentro de las prioridades de gobierno la toma de medidas destinadas a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Resulta especialmente relevante a este respecto que sea el propio Poder Judicial el que ‘comunique’ a los poderes políticos el incumplimiento de sus obligaciones en esta materia [...] Cuando el poder político no cumpla con las obligaciones frente a las que es ‘puesto en mora’ por el Poder Judicial, amén de las posibles consecuencias adversas en el plano internacional, se enfrentará a la correspondiente responsabilidad política que derive de su actuación morosa ante su propia población”, V. Abramovich, y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁷ Al respecto, Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, cap. VI.

- , “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3^a edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- , “El derecho a la atención sanitaria como derecho exigible”, *La Ley. Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, año LXV, número 119, Buenos Aires, 25 de junio de 2001.
- , *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- ABRAMOVICH, Víctor, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003.
- ANÓN ROIG, María José y José García Añón (coords.), *Lecciones de derechos sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- BALDASARRE, Antonio, *Los derechos sociales*, Bogotá, Universidad del Exter- nado de Colombia, 2001.
- BENDA, Ernesto, “El Estado social de derecho” en VV.AA., *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- BOBBIO, Norberto, “Sobre los derechos sociales”, en su libro *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003.
- CANÇADO Trindade, Antonio Augusto, “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, San José, IIDH, 1994.
- CARMONA CUENCA, Encarnación, *El Estado Social de Derecho en la Constitución*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.
- CONTRERAS PELÁEZ, Francisco José, *Defensa del Estado social*, Sevilla, Uni- versidad de Sevilla, 1996.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de pro- tección jurídica” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3^a edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- DE CASTRO CID, Benito, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, León, Universidad de León, 1993.
- DE VEGA, Pedro, “La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social” en García Herrera, M.A. y J. Corcuera, *Derecho y economía en el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1986.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *Fundamentos sociales de las economías postindus- triales*, Barcelona, Ariel, 2000.

- FERRAJOLI, Luigi, “Estado social y Estado de derecho” en su libro *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2000.
- FORSTHOFF, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, “Antecedentes sociales y teóricos del Estado social: de los pobres al obrero” en *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, tomo I, Madrid, UCM/IIJ-UNAM, 2000.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1993 (reimp.).
- GARGARELLA, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- GIDI, Antonio y Eduardo Ferrer MacGregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, México, Porrúa, 2003.
- _____, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.
- GONZÁLEZ MORENO, Beatriz, *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Madrid, Civitas/Universidad de Vigo, 2002.
- LEARY, Virginia, “Justiciabilidad y más allá: procedimientos de quejas y el derecho a la salud”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 55, Ginebra, diciembre de 1995.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José, *Políticas del bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos, 1998.
- NINO, Carlos Santiago, “Sobre los derechos sociales” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3^a edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- OCHANDO CLARAMUNT, Carlos, *El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel, 1999.
- PISARELLO, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003.
- _____, “Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 92, México, mayo-agosto de 1998.

- , “Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno: por una articulación compleja de las relaciones entre política y derecho” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3^a edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- , “Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales” en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2002.
- PRIETO, Luis, “Notas sobre el bienestar”, Alicante, *Doxa*, núm. 9, 1991.
- , “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial” en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parcero y Rodolfo Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3^a edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- SASTRE ARIZA, Santiago, “Hacia una teoría exigente de los derechos sociales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, Madrid, abril-junio de 2001.
- TRUJILLO PÉREZ, Isabel, “La questione dei diritti sociali”, *Ragion Pratica*, núm. 14, Génova, 2000.