

# **DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES\***

**Democracy, Citizenship and Promotion and Protection of Economic,  
Social and Cultural Rights**

JAVIER GARCÍA MEDINA\*\*

Fecha de recepción: 19/07/2024  
Fecha de aceptación: 28/10/2024

*Anales de la Cátedra Francisco Suárez*  
ISSN: 0008-7750, núm. 59 (2025), 35-59  
<https://doi.org/10.30827/acfs.v59i.31332>

**RESUMEN** Las democracias distan mucho de ser perfectas, como lo demuestra el hecho de que una parte de la población se encuentra en situación de exclusión y vulnerabilidad. Condición que, cuando menos, les impide participar de la vida pública y, por tanto, de contribuir a formar las políticas públicas que, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, habrían de darse para paliar esos déficits en la protección de los derechos, que son también déficits de la propia democracia. Este contexto, obliga a adoptar un enfoque basado en derechos humanos para realizar un diagnóstico de los principales problemas a los que se enfrentan las democracias en la actualidad y hacia el futuro. Razón por la cual ha de atenderse al tipo de ciudadanía que genere las menores dificultades para acceder a dichos derechos, y, en consecuencia, permita construir una estructura democrática y social evitando las causas de dominación. No bastaría esta reflexión si no se propusiesen cauces y campos de participación, en procesos, como los presupuestarios, ya que afectan e impactan en la protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, fundamento del disfrute de los demás derechos.

**Palabras clave:** Democracia, Ciudadanía, Enfoque Basado en Derechos Humanos, Legislativo, Presupuestos y Fiscalidad.

**ABSTRACT** Democracies are far from perfect, as demonstrated by the fact that part of the population is in a situation of exclusion and vulnerability. A condition that, at the very least, prevents them from participating in public life and, therefore, from contributing to the formation of public policies that, in terms

\* Para citar/citation: García Medina, J. (2025).Democracia, ciudadanía y promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 59, pp. 35-59.

\*\* Universidad de Valladolid. Facultad de Derecho. Plaza de la Universidad s/n, 47002 Valladolid (España). Correo electrónico: [javier.garcia.medina@uva.es](mailto:javier.garcia.medina@uva.es) Este trabajo se ha realizado en el marco y con el apoyo del Proyecto titulado “La incidencia de la jurisprudencia de los tribunales europeos y de los órganos de expertos en el derecho interno”. (PID2020-17611 GB-I00/ AEI / 10.13039/501100011033) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

of economic, social and cultural rights, should be given to alleviate these deficiencies in the protection of rights, which are also deficiencies of democracy itself. This context requires the adoption of an approach based on human rights to carry out a diagnosis of the main problems that democracies face today and in the future. For this reason, attention must be paid to the type of citizenship that generates the least difficulties in accessing these rights, and, consequently, allows the construction of a democratic and social structure avoiding the causes of domination. This reflection would not be enough if channels and fields of participation were not proposed, in processes such as budgetary ones, since they affect and impact on the protection and guarantee of economic, social and cultural rights, the foundation of the enjoyment of other rights.

**Keywords:** Democracy, Citizenship, Approach Based on Human Rights, Legislative, Budgets and Taxation.

El derecho democrático a la autodeterminación incluye, ciertamente, el derecho a preservar la propia cultura política, la cual constituye el contexto concreto para los derechos ciudadanos; pero no incluye el derecho a la autoafirmación de una forma de vida cultural privilegiada. En el marco de la constitución de un Estado democrático de derecho pueden coexistir en régimen de plena igualdad múltiples formas de vida. Pero estas tienen que solaparse en una cultura política común, que, a su vez, permanezca abierta a los impulsos que puedan venirle de nuevas formas de vida aportadas por inmigrantes.

J. Habermas, *Facticidad y Validez*

## 1. INTRODUCCIÓN

La democracia se presenta como la fórmula jurídico-política deseable para toda organización política que pretenda garantizar a sus ciudadanos los derechos humanos de los que son sujetos titulares. Esta afirmación, sin duda, recibirá una adhesión racional incontestable, pero eso no impide que se reflexione sobre qué se deba entender por democracia o cómo responde un modelo de Estado social y democrático de derecho a tales requerimientos, cuando en su seno hay tensiones provocadas por considerarse, por algunos, que los impuestos son confiscaciones a la propiedad o se considera que la afirmación universal de unos derechos humanos, invade parcelas ya de privilegios ya de convicciones tradicionales a mantener.

El principio de autonomía personal y de su desarrollo en forma de derechos, como base esencial de la dignidad humana, se encuentra, sin embargo, con importantes barreras, ya que dicho principio requiere de la

participación en la vida pública, a efectos de contribuir a la formulación de aquellas políticas públicas que mejor favorezcan la consecución de la autonomía mencionada. Ahora bien, se observa, con preocupación, que son muchos los grupos, fundamentalmente aquellos en situación de vulnerabilidad, que se están viendo excluidos a la hora de tomar decisiones colectivas. Si esto es así, entonces se entraría en un bucle ya que de no recibir compensaciones por contingencias personales y/o sociales se mantendría la falta de inclusión social y, en consecuencia, se perpetuarían las desigualdades sociales y el aislamiento social. A modo de ejemplo, es lo que sucede con las personas con discapacidad, quienes están siendo dotadas de normativas que profundizan en la autonomía personal, y, sin embargo, tienen serias dificultades para acceder al mercado de trabajo, a una vivienda digna, a una educación con los apoyos adecuados y, en no pocas ocasiones, muchos de los costes que deben soportar las personas con discapacidad y sus familias les colocan en una situación socio-económica precaria.

Si ser ciudadano es participar de la vida política pública, entonces una reflexión necesaria es determinar qué concepto de ciudadanía es esencialmente compatible con la democracia y con un alto grado de disfrute y protección de los derechos humanos. El sentido rousseauiano de la ciudadanía implica ser creador y destinatario de aquellas leyes que rigen la propia comunidad política (Habermas, 1998, p. 186), que se refleja en la idea kantiana de que el pueblo no comete injusticias contra sí mismo (Barbieri, 2003, p. 829). Pero en los momentos actuales han ido quebrando algunos de los principios básicos de lo que se ha venido entendiendo por democracia, ganando espacio las concepciones iliberales, los populismos o los movimientos antisistema cuyo objetivo es socavar el propio sistema democrático. Todo ello pone en riesgo la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), como instrumentos estrechamente vinculados a su logro.

En definitiva, cabe plantearse, como objetivo de este trabajo, determinar cuáles son los obstáculos que impiden la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y qué propuestas de cambio se pueden ofrecer para garantizar tales derechos en un marco en el que se neutralicen los denominados déficits democráticos.

## 2. DEMOCRACIA, UN DIAGNÓSTICO PREVIO NECESARIO

La metodología a seguir, necesariamente, ha de ser la del enfoque basado en derechos humanos (Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024), si lo que se quiere al final es hacer

aportaciones que garanticen y protejan los derechos humanos de sus titulares. Desde esa perspectiva, los estándares internacionales sobre derechos humanos y democracia han de considerarse el marco de referencia obligado.

En el año 2000 la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomendó una serie de medidas legislativas, institucionales y prácticas para consolidar la democracia, con el fin de afianzar aquellos elementos que considera esenciales de la democracia:

- Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Libertad de asociación.
- Libertad de expresión y de opinión.
- Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley.
- La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población.
- Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas.
- La separación de poderes.
- La independencia del poder judicial.
- La transparencia y la responsabilidad en la administración pública.
- Medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.

A partir de ellos, es posible elaborar un diagnóstico de situación que permita detectar los principales déficits democráticos que inciden sobre los derechos humanos y que sintetizaría el concepto de posdemocracia de Colin Crouch (Crouch, 2004, p. 35), para definir aquellas situaciones en:

[...] las que el aburrimiento, la frustración y la desilusión han logrado arraigar tras un momento democrático, y los poderosos intereses de una minoría cuentan mucho más que los del conjunto de las personas corrientes a la hora de hacer que el sistema político las tenga en cuenta; o aquellas otras situaciones en las que las élites políticas han aprendido a sortear y a manipular las demandas populares y las personas deben ser persuadidas para votar mediante campañas publicitarias.

Se estaría en un estadio de superación del concepto de gobierno popular para pasar a dudar del concepto de gobierno, que se percibe en la pérdida de respeto al gobierno, evidenciada en muchos medios de comunicación y a considerar a los políticos como agentes que han de atender los deseos de unos ciudadanos-clientes. Ello provoca que, en vez de buscar recuperar la esencia de la autoridad democrática y el liderazgo, se produzca una huida hacia delante incurriendo en fórmulas de manipulación política, con la pretensión de identificar las preferencias del público, pero sin que

este controle nada. Los programas de los partidos pasan a ser generalidades, puesto que la idea esencial es que los ciudadanos sean meros participantes ocasionales, manipulados y pasivos (Crouch, 2004, p. 38). En ese contexto, corre peligro el Estado del bienestar o social, al considerarse que su cometido es atender colectivos vulnerables, más que afirmarse como una garantía de los derechos universales de la ciudadanía. Si el sistema impositivo se hace menos redistributivo, las desigualdades y distancias sociales son cada vez mayores, así los más desfavorecidos pierden interés por los procesos políticos, retornando a posiciones que ocuparon en momentos predemocráticos (Crouch, 2004, p. 40). Así las cosas, se favorecería un Estado esencialmente policial.

Alineado con estas perspectivas estaría el Informe que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentaba en 2012 (A/HRC/22/29) y que contenía algunas consideraciones que ayudan a ver el contexto de situación del momento y de su proyección en la actualidad:

- La expansión cuantitativa de la democracia no supone neutralizar las amenazas que pueden poner en peligro las democracias incipientes y asentadas.
- Las características más sobresalientes de los déficits democráticos son las causados por los impedimentos institucionales a la práctica democrática, las vulneraciones deliberadas de las libertades, los límites a la participación ciudadana, el debate público deficiente o inexistente, la falta de políticas efectivas de empoderamiento y acceso a la justicia, y la usurpación del poder o el cambio de gobierno constitucional.
- La globalización también puede constituir una amenaza para la democracia si la capacidad de los Estados para controlar la gestión de sus recursos, su medio ambiente y su economía se ve amenazada constantemente.
- Las desigualdades crecientes y la pobreza (Parlamento europeo, 2024, p. 1 y ss.) representan un problema particularmente grave para la democracia, ya que la democracia formal carece de importancia para los ciudadanos más desfavorecidos, pues despoja a las personas de su derecho a determinar su futuro, dando lugar a un debilitamiento del tejido social. La corrupción y la violencia, en todas sus formas, constituyen también un grave impedimento para el avance democrático.
- El desencanto o desafección constituyen un desafío social para las democracias, tanto jóvenes como antiguas. Los ciudadanos privados de su libertad de expresión y del derecho a expresar su oposición a

las decisiones políticas se ven, de hecho, privados del ejercicio de su derecho a la deliberación y la toma de decisiones soberanas. El aumento del desencanto puede convertirse en el catalizador del surgimiento de fenómenos sociales negativos, como la radicalización, la exclusión, el racismo, la discriminación, la xenofobia y la estigmatización de los no ciudadanos.

- Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y el Estado de derecho conducen inevitablemente a un retroceso de la democracia. La democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho son interdependientes y se refuerzan mutuamente, el debilitamiento de uno de ellos pone en peligro el disfrute o incluso la existencia de los otros.

Si se atiende al Democracy Index 2023 (EIU), que lleva por título “Age of conflict”, que analiza la situación de la democracia global en función de cinco parámetros (Proceso electoral y pluralismo, Funcionamiento del gobierno, Participación política, Cultura política y Libertades civiles) se llega a la conclusión de que se ha producido una disminución en la puntuación total de 5,29 en 2022 a 5,23. La creciente incidencia de conflictos violentos ha afectado gravemente la puntuación de la democracia global. Según este índice, casi la mitad de la población mundial vive en algún tipo de democracia (45,4%), pero sólo el 7,8% reside en una “democracia plena” (puntuaciones superiores a 8,00). Sustancialmente más de un tercio de la población mundial vive bajo gobiernos autoritarios (39,4%). 2024 será un año con elecciones de todo tipo a nivel mundial, el interrogante es si tales procesos supondrán más democracia. Las elecciones son una condición de la democracia, pero están lejos de ser suficientes, ya que el objetivo de las elecciones es permitir que la gente obtenga el control del gobierno. Eso requiere, como mínimo, que las elecciones sean libres y justas, y que todos los sectores de la sociedad estén representados en un sistema de partidos competitivo, procurando evitar, ante todo, el desencanto de la población.

Este índice muestra que la condición de elecciones totalmente libres y justas prevalece solo en 43 de los 76 países que celebrarán elecciones en 2024 (27 de ellos son Estados miembros de la UE). Ocho de los diez países más poblados del mundo (Bangladesh, Brasil, India, Indonesia, México, Pakistán, Rusia y Estados Unidos) celebrarán elecciones nacionales en 2024. La mitad de ellas no pueden considerarse elecciones libres ni justas, ya que muchos prerrequisitos de la democracia, como la libertad de expresión y de asociación, están ausentes. No sorprende que las elecciones en Bangladesh, Pakistán y Rusia (donde las fuerzas de oposición están sujetas a la represión estatal) no traigan consigo un cambio de régimen ni más democracia.

El mundo está inmerso en muchos tipos de conflictos (interestatales, entre Estados y no estatales) y sus causas son variadas. Cuestiones económicas como la competencia por los recursos sustentan muchos conflictos contemporáneos, pero no son las únicas causas ni necesariamente las más importantes. Y si un conflicto económico a nivel nacional o internacional conduce a una confrontación violenta o a una guerra es una cuestión de opciones políticas. Otros factores de conflicto incluyen disputas sobre fronteras y cuestiones territoriales; sectarismo basado en la religión y el origen étnico; supresión de los derechos democráticos y las libertades civiles; formas extremistas de islamismo político; cárteles de la droga y crimen organizado; y Estados fallidos que no controlan su territorio y no pueden brindar seguridad a sus ciudadanos.

Este índice sostiene que se ha entrado en una era de intensificación de las rivalidades entre grandes potencias, que de no controlarse tienen el potencial de desencadenar un conflicto devastador. Muchos políticos y comentaristas occidentales sostienen que el aumento de los conflictos a nivel mundial es el resultado de una mayor preponderancia de Estados autoritarios (Groppi, 2024, p. 15). Según esta perspectiva, el mundo se está bifurcando entre democracias y autocracias, siendo las primeras defensores de la paz y las segundas instigadoras de la guerra. Intuitivamente, este argumento parece tener sentido. Después de todo, la mayoría de las guerras y conflictos que tienen lugar hoy fueron iniciados por países gobernados por regímenes autoritarios y no democráticos, o los iniciaron ellos. Sin embargo, hay muchos defectos en la tesis de la paz democrática. En particular, esta explicación binaria ignora las fuentes de conflicto que emanen del orden político internacional liderado por Occidente.

Pero la cuestión es si hay motivo para pensar si se está ante un momento de especial conflicto. En los dos últimos dos años (2022-23) se incrementó el número de combatientes muertos, siendo especialmente significativa la cifra de 2022, que superó los 200.000, la mayor desde la década de 1980. Por lo tanto, la ciudadanía tiene buenas razones para pensar que vivimos en una era de conflictos y que el mundo se está convirtiendo en un lugar más peligroso.

La democracia puede verse como un conjunto de prácticas y principios que institucionalizan y, por tanto, en última instancia, protegen, la libertad. Incluso si ha resultado difícil lograr un consenso sobre definiciones precisas, la mayoría de los observadores, hoy, estarían de acuerdo en que, como mínimo, las características fundamentales de una democracia incluyen un gobierno basado en el gobierno de la mayoría y el consentimiento de los gobernados; la existencia de elecciones libres y justas; la protección de los derechos de las minorías; y el respeto de los derechos humanos básicos. La

democracia presupone igualdad ante la ley, debido proceso y pluralismo político

La cuestión que se plantea en este índice, es si la referencia a estas características básicas es suficiente para un concepto satisfactorio de democracia. En verdad, cabe una posible gradación en los elementos de la democracia si se incluyen, por ejemplo, al hablar de “democracia electorales”, como hace la organización Freedom House, 1) Un sistema político competitivo y multipartidista; 2) Sufragio universal de personas en edad de votar; 3) Elecciones regularmente disputadas y realizadas sobre la base de votos secretos, una seguridad razonable del voto y la ausencia de fraude electoral masivo; 4) Acceso público significativo de los principales partidos políticos al electorado a través de los medios de comunicación y mediante campañas políticas generalmente abiertas.

Sobre la correlación democracia y paz, también se interroga el *Informe Final del Foro mundial sobre democracia*, celebrado en Estrasburgo (6 a 8 de noviembre de 2023), organizado por el Consejo de Europa, y se afirma que la democracia por sí sola no es garantía para la paz. Además, el imperativo de promover la paz se extiende tanto a las relaciones entre Estados como dentro de las fronteras de cada país. Muchas sociedades enfrentan niveles crecientes de polarización y el ascenso de líderes que representan una amenaza a los principios democráticos. Para preservar la paz en la sociedad, ha de haber un compromiso para proteger los derechos humanos, defender los derechos de las minorías y garantizar la distribución equitativa de los ingresos.

Al mismo tiempo, es esencial permanecer alerta para garantizar que las instituciones democráticas sigan siendo eficaces y fieles a su propósito. En algunos casos, el Estado de derecho, un aspecto fundamental de la democracia liberal, ha sido utilizado indebidamente para reprimir los derechos de los trabajadores, discriminar a los residentes por motivos raciales y marginar a los grupos minoritarios. El Informe, pone el acento en la necesidad de reformar los mecanismos en las instituciones internacionales que eliminan la posición privilegiada de algunos Estados y se aborden, de forma clara, los efectos que para la geopolítica actual ha tenido el colonialismo pasado y los procesos traumáticos de descolonización, con el fin de paliar injusticias históricas.

En definitiva, afianzar las democracias requiere una información veraz y accesible, evitando la rápida difusión de información falsa e implica generar justicia social y evitar las desigualdades socioeconómicas, promover acciones frente la crisis climática; no discriminar por razón de género o por orientación sexual y un especial interés por las personas desaparecidas debido a las guerras, por el éxodo migratorio o por el origen étnico, religioso o nacional.

Los riesgos y amenazas a la democracia expuestos, requieren medidas de neutralización como la respuesta dada en el *Informe del Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho de Naciones Unidas (Informe del Presidente del Foro)*. El centro del debate lo constituyeron cuestiones como los problemas que tenían los parlamentos para ejercer sus funciones y promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Se incidió en la discriminación y las desigualdades estructurales que afectaban a la capacidad de las mujeres y los grupos marginados o discriminados para concurrir a elecciones y tomar parte en la actividad parlamentaria, ya que en muchos casos tenían importantes obstáculos para promover los derechos, la democracia y el Estado de derecho.

El Informe parte de la premisa de que los Parlamentos son agentes fundamentales en la promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, por tanto, la vida parlamentaria debe articularse a través de la libertad de los parlamentarios, pero también con la debida formación en derechos humanos por parte del poder ejecutivo y de los parlamentos. La provisión de recursos, información, formación y apoyo era un elemento esencial para reforzar la capacidad de los parlamentos, ya que una buena gobernanza solo se podría dar bajo un enfoque basado en los derechos humanos. En concreto, se insistió en la supervisión de las asignaciones presupuestarias, ya que los parlamentarios podrían lograr que en los procedimientos presupuestarios gubernamentales se tuvieran en cuenta los derechos humanos, y en que dicha supervisión adoptara un enfoque sensible al género.

Las recomendaciones de este informe se centran en cuestiones como las siguientes:

- Aumentar la capacidad de los parlamentos para asegurar que las leyes se atengan a las obligaciones internacionales de derechos humanos.
- Debería haber funcionarios con conocimientos especializados de derechos humanos que prestaran asistencia a los parlamentarios y al poder ejecutivo.
- Los parlamentarios deberían desempeñar una función de liderazgo en la aplicación de las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos y en el seguimiento de dicha aplicación.
- Se debería implantar, en todo el parlamento, una cultura de los derechos humanos, que deberían pasar a formar parte del discurso político general.
- Si la gobernanza democrática depende de que el parlamento supervise detalladamente al gobierno, los Estados deberían reforzar el mandato del parlamento y su capacidad de supervisión.

- Los Estados deberían hacer frente a la discriminación y las desigualdades estructurales que merman la capacidad de los miembros de los grupos marginados o minoritarios de participar en la labor parlamentaria y presentarse a las elecciones parlamentarias.

Por otra parte, los parlamentos deben hacer frente a los actuales desafíos mundiales en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho, de manera que en esta tarea se les recomienda:

- Los parlamentos no deberían admitir el discurso de odio, la xenofobia, el racismo ni ninguna otra forma de intolerancia en sus foros de debate, ya que erosionan los procedimientos democráticos.
- Los parlamentarios deberían examinar las políticas y los proyectos de ley desde la perspectiva de los derechos humanos y de la lucha contra la discriminación.
- Los Estados deberían adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para tratar la cuestión de la migración y colaborar con los Estados de origen, tránsito y destino para formular unas políticas y prácticas en las que se otorgara un lugar principal a la dignidad humana.

Por último, el Informe insta a aumentar la participación de los parlamentos en los mecanismos internacionales de derechos humanos y para ello recomienda:

- Los parlamentos deben participar periódicamente en la labor del Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, sobre todo el examen periódico universal y los procedimientos especiales.
- Los parlamentos deberían aumentar la colaboración con los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, particularmente para preparar los informes de los Estados y durante el debate con esos órganos, y supervisar la aplicación de las recomendaciones.
- Los Estados y las organizaciones de la sociedad civil deberían invertir para educar, formar y sensibilizar a los parlamentarios acerca de la labor del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, sobre todo el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, así como los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

En esa línea de discurso, Honneth se mostraría favorable, para eludir la crisis del Estado de derecho democrático, a instar al poder legislativo para

que adoptase medidas que limiten el radio de acción de las empresas, ya que, al incrementarse la dependencia del Estado de ellas, más se profundiza su poder de bloqueo. La globalización y las migraciones internacionales evidencian la falta de alternativas a la solidaridad ciudadana (Honneth, 2014, p. 435).

### 3. CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA

El diagnóstico obliga a realizar un análisis de las causas que provocan las disfunciones detectadas y también es preciso un análisis de las capacidades que los ciudadanos tienen para revertirlas. Entre las causas, se encuentra el hecho de que cada vez con más frecuencia los Estados proceden a externalizar los servicios públicos con el pretendido objetivo de darles mayor eficacia, al modo de la empresa privada, de manera que así se prescinde de la responsabilidad directa, pero también del dominio sobre estas funciones, con lo que primaría la capacidad profesional de quien ofrece los servicios más que la condición de ciudadano (Crouch, 2004, p. 67). Ese proceso va acompañado de una demonización de las políticas igualitaristas y, con ello, de la propia democracia. Ello implica que el Estado solo sería responsable frente a sus ciudadanos de las políticas generales, pero no de su aplicación concreta (Crouch, 2004, p. 141), que quedaría en manos de terceros, proveedores externos.

Se interpela así, la propia concepción de ciudadanía como factor inclusivo o excluyente y como vía de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. La ciudadanía, por un lado, puede interpretarse como posición para recibir los beneficios materiales que la prosperidad permite distribuir de la manera más equitativa para dignificar la vida humana (Marshall, 2023, pp. 64 y ss.). Por otro lado, la ciudadanía aparece como requisito para alcanzar una serie de recursos considerados necesarios para una realización humana efectiva. Además, la ciudadanía como inclusión, como instrumento para eludir las trabas que impiden a algunos grupos humanos marginados convivir dentro del espacio político en el que habitan. Finalmente, la ciudadanía como autogobierno, esto es, como medio para participar en la vida política (Marshall, 2023, pp. 27 y ss.).

La consideración de la ciudadanía en atención a las perspectivas señaladas remite, en definitiva, a la idea de “derechos”. Por tanto, los elementos nucleares que juegan en el concepto de ciudadanía: pertenencia, derechos y participación (Peña, 2000, p. 24), estarían estrechamente vinculados a concepciones político-jurídicas de la ciudadanía. Así aquella concepción que se centre en los derechos se podría identificar como liberal. La pertenencia

sería la clave para el comunitarismo, mientras que el republicanismo incidiría en la ciudadanía en términos de participación. Aunque cada una de esas posiciones resalta un aspecto relevante de la ciudadanía, ello no quiere decir que prescindan de los demás.

La noción de ciudadanía vinculada a un modo de pertenencia no refleja sólo una concurrencia de derechos y deberes entre los miembros sino también la conciencia de formar parte de una comunidad que posee una propia identidad más allá de quienes la integran. La cohesión social deriva de los vínculos de solidaridad y no de simples vínculos legales, por tanto, la ciudadanía no se identifica esencialmente con un status jurídico-político o conjunto de derechos, sino más bien con la lealtad y el afecto hacia la comunidad patria como fundamento del interés por lo común.

El interrogante sería entonces, qué criterios sirven para ser ciudadano o, en qué se fundamenta la exclusión de la ciudadanía a algunos sujetos. Pero la propia pregunta revela la existencia de, al menos, dos grupos: nosotros los ciudadanos y vosotros o ellos los no ciudadanos, que implica, a su vez, demandarse cómo se ha formado y bajo qué criterios el “nosotros los ciudadanos”<sup>1</sup>. Demanda que nos coloca ante elementos prepolíticos, como pueden ser un territorio compartido, la historia, la cultura común, rasgos étnicos, etc. Habría, en ese caso, una identidad prepolítica común<sup>2</sup> en la que residiría la posterior atribución de la ciudadanía, dicho de otra forma, la nacionalidad precede a la ciudadanía<sup>3</sup> (modelo comunitarista).

La perspectiva de la pertenencia que hemos ilustrado podría servir para proceder a incluir o a excluir a los individuos dentro de comunidades políticas homogéneas, pero no nos permite dar respuesta a problemas que se plantean en las sociedades actuales en las que la diferencia (Solanes, 2018, p. 50) y su reconocimiento ponen en tela de juicio la consideración de la ciudadanía en su versión anterior. Estamos haciendo referencia a la cuestión del multiculturalismo (Solanes, 2018, p. 125), esto es, a grupos cuyos miembros ostentan la ciudadanía legal, pero entienden que sus caracteres

1. Honneth entiende que este “nosotros” “se habría creado en el largo proceso de institucionalización de una vida pública nacional en cuyos espacios de comunicación, inicialmente, solo estaban incluidos los miembros masculinos de las capas que contaban con propiedad, porque solo ellos cumplían con el requisito para acceder al derecho al voto individual” (2014, p. 382).
2. En torno a la identidad podemos reflexionar sobre si es algo dado o construido, por qué se toman unos rasgos para su formación y no otros, por qué prevalecen unos y no otros, etc.
3. Las posturas contractualistas irían en un sentido diferente ya que tanto la existencia como la forma de la propia comunidad política procede de la *voluntad* de los sujetos que se asocian.

diferenciadores propios no se encuentran reconocidos y piden una serie de derechos propios basados en tales diferencias.

En segundo lugar, ser ciudadano puede entenderse como titular de ciertos *derechos* pero también de ciertos deberes, lo que implica la consideración del ciudadano como un sujeto de derechos, en la cual lo relevante es el status legal y no el político, que se identifica con la concepción liberal de la ciudadanía. La libertad individual, en esta concepción de la ciudadanía, pasa a tener preferencia frente a la inserción y pertenencia a una comunidad política (modelo liberal).

Pero si los derechos son el núcleo esencial de la ciudadanía, la pregunta es qué derechos. Pasan a primer plano libertad y propiedad y se reduce la participación, ya que lo prioritario es el espacio privado y los derechos que lo amparan<sup>4</sup>. Además, independientemente de qué derechos conformen el eje de la ciudadanía, ésta se entiende como algo propio y particular de un espacio cerrado. De manera que, si bien en el ámbito de inclusión del Estado-nación la ciudadanía se va extendiendo progresivamente, se va generando al mismo tiempo un marco de exclusión que expulsa del disfrute de derechos y deberes a quien está fuera. Se observa, pues, la contradicción entre la idea de unos derechos de ámbito universal pero que, en la práctica, sólo se reconocen a los nacionales, o, si se quiere, el conflicto entre universalidad y diferencia, cuya única solución sería una consideración cosmopolita de la ciudadanía, la cual a su vez genera la crítica del olvido de las circunstancias concretas en las que los individuos se mueven. La ciudadanía en términos de derechos supone una distribución formal igual de la misma, pero todos sabemos que el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía está condicionado por la disponibilidad de recursos materiales, lo que revela la conexión entre el status jurídico-político de la ciudadanía y su entorno económico-social<sup>5</sup>.

4. Algunas de las notas con que se caracteriza al liberalismo son puestas en duda por autores como Stephen Holmes, quien en su obra *Anatomía del antiliberalismo* (Madrid, Alianza editorial, 1999) refuta cuestiones recurrentes que se lanzan contra el liberalismo como: la atomización de la sociedad, indiferencia ante el bien común, eliminación de la esfera pública, consideración del individuo como sujeto económico, egoísmo de los derechos, scepticismo moral, etc. Por eso hay que tener cuidado a la hora de construir el modelo con el cual se va a comparar la tesis republicana y admitir que, como señala P. Pettit, “la iglesia del liberalismo” es muy extensa y las diferencias entre las posiciones republicanas y liberales dependerán del tipo de republicanismo y de liberalismo que se utilice para hacer la comparación.
5. Nos encontramos aquí con la idea de la *ciudadanía social*, basada en la atribución de una serie de recursos materiales con los que poder hacer frente a una ciudadanía plena. Pero esos derechos sociales no serán bien vistos por los liberales o neoliberales, lo que nos lleva a la discusión de éstos frente a los partidarios del Estado del Bienestar.

La *participación* (Habermas, 1998, pp. 622-623), centro de la concepción republicana de la ciudadanía, se afirmaría como la condición para el mantenimiento de la propia libertad y garantía de la autolegalización. El *modelo republicano* se puede colocar en medio de ambos pues comparte elementos con uno y otro, pero los articula de modo propio. Así, frente al individualismo liberal el republicanismo exigiría un compromiso con la comunidad. Ahora bien, y aquí se separa del comunitarismo, no entiende que la comunidad tenga sustantividad por sí misma y previa a los propios individuos, sino que la construcción de la vida social se basa en la participación en las diversas instituciones que dan sentido a la comunidad. El modelo republicano admitiría la defensa de la autonomía y de los derechos individuales propios del liberalismo, eso sí, como cuestiones que han de ser debatidas dentro de la comunidad y no como algo previo que condiciona la vida social (Habermas, 1998, p. 627).

La definitiva implantación del liberalismo supuso también el triunfo de su concepción de la ciudadanía que no busca el autogobierno sino la autonomía privada, dentro de un Estado limitado que no interfiera en el ejercicio de sus derechos individuales. Modelo pasivo de ciudadanía que desincentiva el compromiso con lo público, reduciendo la política a algo ajeno y profesionalizado y que convierte al ciudadano en un estricto sujeto de derechos. Pero este modelo no es privativo de la orientación liberal, sino también de los Estados del Bienestar, en los que los ciudadanos se reducen a demandantes de servicios, que reciben a cambio de una mínima participación. Esta situación es la que hace que en los momentos actuales se sienta una distancia cada vez mayor entre la denominada clase política y los ciudadanos. Éstos entienden que los políticos no se preocupan por las cuestiones que son del interés general sino exclusivamente de aquellas que pueden dar un rédito electoral y que el papel de los ciudadanos es prácticamente irrelevante. Parece, pues, que lo que se impone es un cambio en el modelo de ciudadanía hacia terrenos de mayor participación lo cual conduciría a revisar el modelo liberal y a sustituirlo o enmendarlo desde la óptica republicana.

La llamada a una mayor participación, elemento central para la concepción republicana de la ciudadanía, permite preguntarse entonces si el resto de elementos son integrados por el republicanismo, lo que a su vez nos coloca ante el interrogante de si el republicanismo y su propuesta de ciudadanía es algo ya agotado, imposible o sin explotar (Velasco, 2005, p. 201). La cuestión ahora es ver si los arreglos institucionales, que pueden encontrar inspiración en la tradición republicana, son útiles a la hora de resolver los problemas que se detectan en las sociedades contemporáneas tanto en el ámbito político como en el ámbito económico.

La participación exige un proceso de deliberación pública que requiere de los sujetos una formación básica suficiente y compartida que les permita entender cuál es el sentido del proceso en el que participan, pero requiere otra precondition más compleja consistente en una predisposición a alcanzar decisiones públicas que pretendan la solución más correcta para la comunidad. Curiosamente la implantación de un sistema mucho más participativo ha de hacerse por la reforma de otro sistema que se resiste a cambiar, y cuyas estructuras obedecen a intereses de distinta índole (cúpulas de los partidos políticos, inexistencia de democracia interna en los mismos, intereses económicos, presiones de los medios de comunicación, etc.,) cuyo objetivo ha sido precisamente crear un abismo entre quien hace la ley y quien es el destinatario de la misma, establecer la mayor distancia posible entre quien detenta el poder y quien no lo tiene. Se ha abierto la necesidad de reconquistar esas parcelas de poder y es en este terreno donde encuentra sentido, ya como ideal político ya como un concepto propio de libertad, por ejemplo, la concepción neorreplicana de la libertad como no-dominación de Pettit (Pettit, 1999, pp. 77 y 95).

La profundización de una democracia contestataria, como señala Pettit (Pettit, 1999, p. 239 y ss), puede ser una vía para que los ciudadanos estén en condiciones de controlar las decisiones de sus representantes. Las decisiones administrativas no sólo han de ser técnicamente correctas sino susceptibles de una crítica pública. Esta exigencia normativa debe ir acompañada de la universalidad en la participación de manera que ningún grupo o persona pueda ser excluido de los foros en los que el debate se lleve a cabo. Habría que actuar al menos a tres niveles: limitar el creciente dominio de las élites empresariales, reformar el ejercicio de la propia política y articular actuaciones que canalicen la actuación de los ciudadanos (Crouch, 2004, p. 146).

Todo este diseño institucional de deliberación pública se topa con grandes dificultades. En primer lugar, como señala Honneth, ha de superarse la versión de la teoría lingüística del paradigma de la comunicación, “más bien se tiene que tener en cuenta que es la suposición del reconocimiento social aquello que los sujetos vinculan a expectativas normativas con el establecimiento de relaciones comunicativas” (Honneth, 2011, p. 137):

Es decir, dado que la experiencia del reconocimiento presenta una condición de la cual depende el desarrollo de la identidad del ser humano en conjunto, su ausencia, esto es, el desprecio<sup>6</sup>, va acompañada

---

6. Entre las formas de desprecio se pueden encontrar: maltrato y violencia (integridad física); desposesión de derechos y exclusión (integridad social); indignidad e injuria (“honor”, dignidad).

necesariamente del sentimiento de una amenaza de la pérdida de personalidad.

Honneth, difiere de Habermas, pues entiende que hay un estrecho vínculo entre las vulneraciones que se pueden causar a los supuestos normativos de la interacción social y las experiencias morales que los individuos llevan a cabo en su comunicación diaria. De manera que, si se “deterioran aquellas condiciones, negando a una persona su merecido reconocimiento, entonces el afectado reacciona a ello en general con sentimientos morales que acompañan la experiencia de desprecio, es decir, con vergüenza, rabia o indignación” (Honneth, 2011, p. 138). Esto es, si las formas de comunicación no alcanzan el grado de reconocimiento que engloben las diferentes tareas identitarias, entonces surge una patología social que debe ser entendida como una distorsión o defecto de la estructura social del reconocimiento, más que una alteración del proceso de racionalización social. El trabajo de las mujeres en el marco de los cuidados, ha carecido del reconocimiento social que permita una autodefinition positiva y, por tanto, se las ha sustraído del reconocimiento social (Honneth, 2011, p. 143).

En segundo lugar, el grado de tecnificación y complejidad de las leyes, en todos los ámbitos del derecho, dificulta la plena participación, pues si se reduce a los grupos sociales a los que pueda interesar entonces en nada difiere de lo que ya existe, esto es, la consulta a los agentes sociales afectados por una posible ley. Si por el contrario se desplaza y se reduce la participación a una función de control posterior a la creación de la ley entonces se habrá desvirtuado el sentido de la participación, en el sentido de que creador y destinatario de la ley sean el mismo con el fin de cumplir con la idea de no obedecer más ley que aquella a la que se haya prestado consentimiento. Otra dificultad es que si los contenidos legislativos son tan complejos la participación ciudadana contará, al menos al inicio, con un alto grado de rechazo bien por considerar su papel irrelevante y susceptible de manipulación, bien por entender que se trata de una pérdida de tiempo. Se observa nuevamente que se necesita un alto grado de motivación para poner en marcha todo este proceso de participación, o si se quiere del desarrollo de una serie de virtudes cívicas (Francisco, 2007, p. 91).

Ahora bien, la interiorización de las virtudes y el entramado institucional puede que permitan afirmar la idea del imperio de la ley, pero no garantizan plenamente la ausencia de dominación, porque la no-dominación requiere que se movilicen recursos económicos con los que cubrir la vulnerabilidad económica de aquellos que por diversas causas no ven cubiertas sus necesidades básicas. Situación que coloca a los individuos en una posición de indefensión dadas las estructuras económicas de corte

neoliberal que presiden la economía internacional. Satisfacer las necesidades básicas lleva, en ocasiones, a los individuos a someterse voluntariamente a situaciones de explotación en las que otro ejerza sobre ellos un poder arbitrario o en el peor de los casos pasar a depender de la caridad de los demás.

La libertad en términos de no-dominación introduce unas exigencias materiales (Francisco, 2007, p. 87) que obligan a aflorar un nuevo interrogante tanto sobre el republicanismo como sobre la ciudadanía republicana, esto es, sobre la propuesta de marco económico más adecuado en el cual pueda desarrollarse con más garantía esta libertad. El modelo económico liberal capitalista es criticado por generar desigualdades que fomentan las situaciones de dominación (Francisco, 2007, p. 87) y por ello no debería ser asumido por las corrientes republicanas, dada su concepción de la libertad. Pero entonces ¿cuál es su propuesta sobre la organización económica?

Como señala Andrés de Francisco, “el republicanismo democrático ni pretende la minimización del Estado ni se deja engañar por las recomendaciones superficiales de neutralidad estatal. El Estado republicano-democrático sería, por un lado, un Estado socialmente orientado —y, por lo tanto, nada neutral— a favor de los más pobres, de los más débiles, de los más vulnerables. Y, por otro, sería un Estado, junto con sus gobiernos, máximamente controlado por una ciudadanía libre, igual y activa” (Francisco, 2007, p. 88). Este sistema de atención y servicio público requiere unos sistemas de control tremadamente exigentes tanto previos como posteriores por parte de los ciudadanos. Lo que pone de manifiesto la estrecha conexión entre política y economía, dicho de otro modo, entre los resortes institucionales de participación y la justicia distributiva. La cuestión es si el sistema económico presente está en disposición de asumir unas reformas en las que el control les corresponde a los ciudadanos, y en un marco en el que fueran más difíciles las deslocalizaciones, la pérdida de derechos sindicales y sociales de los trabajadores (Francisco, 2007, p. 85)<sup>7</sup>. La propuesta

7. Francisco (2007, p. 85): “...el discurso liberal —con sus corolarios prácticos— no hace más que obviar, cuando no camuflar, los mecanismos de dominación inherentes a la economía política del capitalismo. El Estado mínimo resulta ser Estado *socialmente* mínimo, en detrimento de las clases subalternas y de los colectivos más vulnerables de la sociedad. La despolitización de los mercados, amén de falsa, trae como consecuencia el sofisma de la *libertad de trabajo*, que sirve de justificación para desmantelar, por vía de la desregulación, un conjunto bien definido de derechos sociales políticamente construidos a favor de los trabajadores, y forzar —muy políticamente— nuevos equilibrios de poder sesgados a favor de los propietarios del capital. Finalmente, el ingenuo espejismo pluralista liberal, que intenta sin éxito reproducir en el ámbito político los mismos dogmas del liberalismo económico, no hace más que encubrir o falsear una realidad caracterizada por la concentración oligár-

republicana va en esta otra línea, pero la tozuda realidad evidencia que las soluciones, al menos en un plazo breve, no van en esa dirección.

El republicanismo ganaría terreno si desarrollara unas propuestas económicas novedosas que atajasen algunos de los problemas que el marco económico liberal capitalista traslada al sistema democrático: “Primero, por la aparición de imperios privados transnacionales capaces de desafiar con éxito el monopolio, característicamente moderno, de los Estados a la hora de determinar la utilidad pública. Segundo, por el hecho de que esos imperios privados transnacionales son a su vez gobernados autocráticamente, de un modo incontrrollable por sus trabajadores, por el grueso de sus pequeños accionistas y por el conjunto de la ciudadanía. Y, por último, tercero, por el hecho de que esos imperios privados transnacionales son hoy un estorbo cada vez más decisivo para que, en los procesos políticos democráticos, los electores puedan controlar a sus gobernantes” (Domenech, 2005, p. 4).

En este sentido, la propuesta de Javier de Lucas de una ciudadanía social y efectiva “que obliga a asumir una concepción multilateral y gradual en la que el vínculo de residencia estable sea la razón de pertenencia y de reconocimiento como sujeto” (De Lucas, 2020, p. 120), permite hablar de una ciudadanía plural o múltiple, o de cociudadanía. Tal perspectiva facilita la respuesta a la participación y a la integración política en la comunidad política, particularmente de los inmigrantes. Bastaría la exigencia del idioma sin necesidad de renuncias a su cultura de origen. Se neutralizaría así la condición de su “presencia ausente” (De Lucas, 2020, pp. 116-117).

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y DE ODS

Tras lo expuesto, se hace obligado hacer propuestas que superen los problemas, deficiencias y retos, tanto políticos, sociales y económicos que se han planteado, con el objetivo de articular instrumentos y medidas que garanticen los derechos humanos de los ciudadanos. En términos de Honneth la pregunta sería:

¿Cómo tendría que estar constituida una cultura moral que diera a los afectados, a los despreciados y a los excluidos, la fuerza individual de articular sus experiencias en el espacio público democrático en vez de vivirlo en contraculturas de violencia? (Honneth, 2011, p. 145).

---

quica del poder y la dependencia de la esfera público-estatal de los entramados de poder económico, cada vez más fuertes y entreverados”.

Se ha hecho ya alusión a las condiciones jurídico-políticas que la nueva ciudadanía debería tener, por lo que corresponde destacar un aspecto sobre el que, a menudo, no se pone el foco, como es el factor económico, en términos fiscales y presupuestarios, en tanto instrumento para obtener recursos con los que dar respaldo a todos los derechos humanos, pero principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales. Así se expresa el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Informe sobre los períodos de sesiones 73.<sup>º</sup> y 74 (E/2024/22. E/C.12/2023/3 2024), al hacer una llamada a los Estados para que atiendan las Observaciones Generales, las observaciones finales y las conclusiones de los procedimientos como el Examen Periódico Universal, y extraigan criterios e indicadores que marquen el sentido de las distintas políticas nacionales.

La Resolución 52/8 del Consejo de Derechos Humanos, “*Promoción de los derechos humanos y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la prestación transparente, responsable y eficiente de servicios públicos*” (3 de abril de 2023), partía de la premisa de que la promoción y protección de los derechos humanos y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible están relacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente, e instaba a los Estados a integrar los principios de los derechos humanos en la función pública nacional, mediante una prestación de servicios públicos no discriminatoria, eficiente, accesible, responsable y transparente que tenga en cuenta las necesidades y opiniones de los ciudadanos. En sentido similar, se expresaba la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” (5 de abril de 2019), precisando que para orientar debidamente las políticas ha de analizarse detenidamente qué personas resultan más afectadas, asegurarse de que tengan acceso a los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el Pacto y elaborar planes de acción y estrategias con recursos suficientes, indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados.

Un instrumento de importancia decisiva tanto para responder a las dificultades del sistema democrático como para garantizar y proteger los derechos humanos de los sujetos que integran la comunidad política, son los presupuestos y la política fiscal que los Estados deberían orientar desde un enfoque basado en derechos humanos, ya que, sin recursos, no hay derechos. De la misma manera que los presupuestos reflejan las verdaderas prioridades de los Estados, los sistemas tributarios reflejan en qué medida los diferentes actores contribuyen a abordar estas prioridades. La cuestión es cómo se articularían tales presupuestos y políticas fiscales para además

responder a los ODS correspondientes. Los principios e indicadores de derechos humanos son plenamente aplicables a la política fiscal y deben tomarse en consideración en todo el proceso de elaboración de las políticas, desde la preparación del presupuesto, la asignación del gasto hasta el seguimiento y la evaluación de los resultados y rendición de cuentas.

La pobreza y la pobreza extrema no pueden abordarse y erradicarse sin un marco amplio de políticas redistributivas, incluida la política fiscal, que reduzcan las cada vez más amplias desigualdades en las sociedades. En definitiva, los *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* favorecen la interacción entre los ciudadanos y las cuestiones fiscales, al tiempo que se desafía el predominio de un marco institucional que aleje la política fiscal de la planificación del desarrollo sostenible y los debates democráticos sobre la desigualdad, los derechos humanos y la justicia social y ambiental.

A partir de estas premisas, los principios y subprincipios con los que se articularía una política fiscal con enfoque en derechos humanos serían<sup>8</sup>:

1. La realización de los derechos humanos debe ser un objetivo fundamental de la política fiscal. Para ello los Estados deben:
  - 1.1. Compatibilidad. Garantizar que sus políticas económicas sean compatibles con los derechos humanos.
  - 1.2. Funciones/roles de la política fiscal. Asegurar que la política fiscal sirva para hacer realidad los derechos humanos estableciendo como objetivos públicos la plena garantía de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales, culturales y ambientales.
  - 1.3. Coherencia. Garantizar que todos los organismos involucrados en la política fiscal se guíen por las obligaciones de derechos humanos en sus respectivos mandatos y actúen de manera integrada y coherente para garantizarlas alineando sus políticas con la mejor evidencia disponible y tomando en consideración los intereses de aquellos que no gozan de una representación adecuada.
  - 1.4. Interpretación. Interpretar los diferentes marcos legales aplicables a la política fiscal de acuerdo con las obligaciones en materia de derechos humanos.
2. Las obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos exigen un papel proactivo del Estado e imponen límites a la discrecionalidad del Estado en relación con la política fiscal.

8. Se utilizará como referencia lo expuesto en el documento Principles for Human Rights in Fiscal Policy, 2021, elaborado por <http://www.derechospoliticafiscal.org/>

- 2.1. Obligación de respetar. Abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos. Esto incluye: discriminar a ciertos grupos, retirar o desviar fondos de programas existentes, o asignar fondos a políticas que afecten negativamente derechos que incluyen: el derecho a la participación política igualitaria, el derecho a la representación democrática y el derecho a la consulta y a la consulta previa y libre y al consentimiento informado.
- 2.2. Obligación de proteger. Salvaguardar contra acciones de terceros que obstaculicen o comprometan la tarea de movilizar, asignar y ejecutar recursos para garantizar derechos.
- 2.3. Obligación de cumplir. Adoptar las medidas de política fiscal proactivas necesarias para garantizar la plena realización de los derechos humanos lo más rápidamente posible.
3. Los Estados deben garantizar que su política fiscal esté en consonancia con la búsqueda de la justicia social.
  - 3.1. Principios de una tributación justa. Deben garantizar que el sistema tributario promueva la igualdad sustantiva y que todas las personas cumplan con su deber de pagar impuestos de acuerdo con su capacidad de contribuir.
  - 3.2. Principios de justicia en el gasto público. Los bienes públicos deben protegerse y gestionarse según la legislación vigente, con integridad y diligencia debida y garantizando un gasto de calidad
  - 3.3. Principios sobre la deuda pública. Gestionar la deuda pública de manera que no obstaculice la mejora de las condiciones que garanticen el disfrute de derechos humanos.
  - 3.4. Finanzas territoriales. Garantizar la equidad interterritorial mediante la distribución justa de los recursos.
4. Los Estados deben garantizar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible. Movilizar el máximo de recursos disponibles para garantizar un desarrollo sostenible basado en los derechos humanos e implementar estándares de diligencia debida en las decisiones de gestión de las empresas públicas y mixtas, particularmente en relación con las industrias extractivas.
5. Los Estados deben utilizar la política fiscal para erradicar la discriminación estructural y promover la igualdad sustantiva, integrando de manera transversal las perspectivas de las poblaciones que sufren discriminación en el diseño e implementación de tales políticas, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario. Los Estados no pueden excusar su incapacidad para eliminar el trato diferenciado alegando falta de recursos, a menos que puedan demostrar que

han utilizado todos los recursos disponibles para abordar y poner fin a la discriminación como una cuestión prioritaria. Identificar y evaluar las diferentes consecuencias de la política fiscal actual y las propuestas de reforma sobre diferentes personas y grupos, considerando los efectos discriminatorios directos e indirectos y contemplando formas múltiples e interseccionales de discriminación.

6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género a través de su política fiscal, utilizando un enfoque interseccional, incluidas medidas afirmativas a favor de las mujeres y corregir los sesgos de género explícitos e implícitos en los sistemas tributarios y en cada impuesto específico. Asegurar la participación de las mujeres en los procesos de producción, ejecución y seguimiento de la política fiscal
  - 6.1. La economía del cuidado. Reconocer, a través de la política fiscal, el valor y la distribución desigual de las cargas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, financiando servicios, infraestructuras y políticas adecuadas que permitan la reducción y redistribución de estas cargas de trabajo.
7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y responsable. Las personas tienen derecho a una información fiscal que debe estar estructurada de forma clara y comprensible y estar disponible para su revisión por todas las personas, con datos desagregados que permitan un análisis con perspectiva e indicadores de derechos.
8. Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para hacer realidad los derechos humanos dentro de un marco fiscal sostenible. No se debe invocar la sostenibilidad fiscal para socavar los derechos, ni para restringir su alcance, ni para excusar la inacción o los retrocesos en el disfrute de los derechos, ni para negar su protección efectiva, medidas restrictivas que sólo deberían utilizarse cuando los Estados puedan demostrar que son temporales, necesarias, proporcionales, no discriminatorias y decididas de manera participativa, con el objetivo de proteger la totalidad de los derechos, y en el contexto del pleno uso de máximos recursos disponibles.
9. Los Estados deben garantizar el disfrute de niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal como cuestión prioritaria (Guerrero, 2021, p. 107), lo que implica identificar el gasto social protegido para que no pueda verse afectado por ciclos económicos o reglas fiscales y que sea necesario para garantizar niveles mínimos esenciales de derechos.

10. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a fomentar o desalentar determinadas conductas y corregir externalidades a través de instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos.
11. Los Estados y las instituciones internacionales de las que son miembros, deben ofrecer asistencia y cooperación internacional en materia fiscal. Deben crear un entorno propicio de gobernanza global con el objetivo de lograr la plena realización de los derechos humanos, incluida la lucha contra los flujos financieros ilícitos.
12. Los actores no estatales, incluidas las empresas y sus intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su conducta fiscal, y deberían abstenerse de diseñar, adoptar, recomendar y financiar acciones, políticas, programas y prácticas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos, o que ejerzan una influencia indebida en la política fiscal de los Estados a costa de los derechos humanos. Los actores no estatales deben abstenerse de invocar otros instrumentos de derecho internacional, ya sea en su territorio nacional o en el extranjero, de manera que sea incompatible con los derechos humanos.
13. Los Estados deben prevenir violaciones de derechos humanos y, cuando ocurran, establecer reparaciones apropiadas para las violaciones de derechos humanos relacionadas con la política fiscal, ya sea que afecten derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, lo que requeriría establecer canales accesibles y participativos para impugnar decisiones fiscales que puedan ser contrarias a las obligaciones de derechos humanos. Exigir rendición de cuentas y remediar las consecuencias negativas de la política fiscal sobre los derechos humanos. Reconocer que el derecho a un recurso legal en casos de violaciones de derechos humanos se aplica por igual a todos los derechos y que la afectación de cuestiones financieras no es un obstáculo para la justiciabilidad de los derechos.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas pone de manifiesto que los titulares de la obligación (Estados) y titulares de la responsabilidad (sociedad civil) adquieren un rol de primera magnitud a la hora de contribuir a generar una ciudadanía participativa y responsable. No

asumir dicho papel significa que los Estados eluden sus obligaciones amparando discursos contrarios a los derechos humanos. Pero si la sociedad no responde vigilando y exigiendo responsabilidades al Estado, entonces estará incumpliendo igualmente su desempeño para con los derechos humanos.

Es evidente que hay brechas de capacidad, porque los titulares de derechos, de la responsabilidad y de la obligación no pueden o no saben colmar plenamente el contenido de los derechos, pero si se ha adoptado un enfoque de derechos humanos, se podrá saber a través de sus indicadores qué falta por hacer y qué debe hacerse para seguir avanzando en la realización de los derechos y en poner freno a los posibles pasos atrás que se puedan dar. Si se quiere disfrutar de unos derechos sociales sólidos, se hace imprescindible conseguir una democracia y un tipo de ciudadanía esencialmente participativas. La pregunta es si seremos capaces de conseguirlo, la respuesta a no hacerlo ya estamos en disposición de observar que implicará mayores riesgos presentes y futuros para los derechos sociales, pero también para el resto de derechos (Marshall, 2023, pp. 161 y ss).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbieri, A. (2003). La interpretación de Habermas sobre la tensión entre derechos humanos y soberanía popular en el pensamiento de Kant. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 26.
- Comisión Europea, Comunicación conjunta al parlamento europeo y al consejo, Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 (Bruselas, 25.3.2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0005&from=DE> (Acceso 6/6/2024)
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Madrid:Taurus.
- De Lucas, J. (2020). *Dicir no. El imperativo de la desobediencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Democracy Index (2023) Age of conflict. Economist intelligence. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/> (Acceso: 25/5/2024)
- Domènech, A. (2005). Tres amenazas presentes a la democracia. Una visión republicana. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana de Chile*, Volumen 3, n.º 10.
- Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho <https://www.ohchr.org/es/hrc-subsidiaries/democracy-forum>
- Francisco, A. De. (2007). *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Catarata.
- Groppi, T. (2024). Del constitucionalismo global a los nuevos autoritarismos. Desafíos para el derecho comparado. *Revista Derecho del Estado* n.º 58, enero-abril de 2024.
- Guerrero, T. (2021). Dimensión transnacional del ingreso mínimo vital: cuestiones problemáticas y efectos (“daños colaterales”) no previstos. *Renta mínima y*

- democracia sustantiva: de los “derechos de pobreza” a los de “ciudadanía social”.* Jaén: Universidad de Jaén.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Holmes, S. (1999). *Anatomía del antiliberalismo*. Madrid; Alianza editorial.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática social de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori.
- Honneth, A. (2011). *La sociedad del desprecio*. Madrid: Trotta.
- Honneth, A. (2014). *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*. Madrid: Clave Intelectual.
- Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) (A/HRC/22/29). Estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos.
- Informe del Presidente del Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho (A/HRC/40/65), de 15 de enero de 2019.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (2023). *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza Editorial. 2.<sup>a</sup> edición.
- Parlamento europeo (2024). La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, Fichas técnicas sobre la Unión Europa-2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/home> [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU\\_2.3.9.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_2.3.9.pdf)
- Peña, J. (2000). *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, Valladolid: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- Pettit, P. (1999). *Republicanismo*, Barcelona, Paidós.
- Principles for Human Rights in Fiscal Policy (2021), elaborado por <http://www.derechosopoliticafiscal.org/> (Acceso: 7/6/2024).
- Solanes, A. (2018). *Derechos y culturas. Los retos de la diversidad en el espacio público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Velasco, J.C. (2005). La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural. *Isegoría*, n.<sup>o</sup> 33.

